



SENADO FEDERAL

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 497, DE 2012

Susta o Decreto nº 7.777, de 24 de julho de 2012, que 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.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Fica sustado, nos termos do inciso V do art. 49 da Constituição Federal, o Decreto nº 7.777, de 24 de julho de 2012, que *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.*

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

JUSTIFICAÇÃO

O presente projeto de decreto legislativo objetiva, nos termos constitucionais, sustar o Decreto nº 7.777, de 24 de julho de 2012, que *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*, expedido pela Excelentíssima Senhora Presidenta da República, subscrito, também, pela Excelentíssima Senhora Ministra de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão e pelo Excelentíssimo Senhor Advogado-Geral da União e publicado no Diário Oficial da União no dia seguinte.

O inciso V do art. 49 da Constituição Federal (CF) atribui importantíssima competência exclusiva ao Congresso Nacional, qual seja, a de *sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa*.

Por ser competência exclusiva, ela é exercida sem a necessidade de submissão da matéria à sanção presidencial, sendo veiculada, por determinação constante do art. 213, inciso II, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), por intermédio de projeto de decreto legislativo.

Importa deixar registrado, desde logo, que não se está a sustar ato normativo que tenha transcendido os limites da delegação legislativa de que cuida o art. 68, consoante a parte final do inciso V do art. 49, ambos da Constituição Federal, pelo singelo motivo de que delegação legislativa não houve no caso em tela.

O projeto de decreto legislativo que ora se submete ao crivo das Senhoras Senadoras e dos Senhores Senadores objetiva sustar o Decreto nº 7.777, de 2012, por ter ele exorbitado do poder regulamentar que lhe é intrínseco, consoante a parte final do inciso IV do art. 84 da CF, e por ter invadido área normativa submetida ao princípio da reserva legal.

Em outras palavras, o decreto não cuidou de regulamentar lei para sua fiel execução, ao contrário, inovou no mundo jurídico e dispôs sobre temas que somente uma lei em sentido formal e material poderia ter tratado.

Cabe, ainda, preliminarmente, assentar que o manejo do decreto legislativo pelo Congresso Nacional, nessas circunstâncias, constitui-se em uma das diversas formas de concretização do mecanismo de freios e contrapesos presentes no texto constitucional, e que possui como objetivo mediato assegurar a independência e harmonia dos Poderes, princípio fundamental e imodificável de nossa Carta Magna, consoante o disposto em seus arts. 2º e 60, § 4º, inciso III.

E por que se alega que o Decreto nº 7.777, de 2012, transbordou de seus limites regulamentares?

Como visto, a expedição de decretos pela Presidente da República, segundo o art. 84, inciso IV, da Constituição Federal, tem como objetivo precípua assegurar a fiel execução do que está previsto na Lei.

Ocorre que tanto o Poder Executivo, como o Poder Legislativo ainda não se dispuseram a discutir efetivamente e a aprovar a lei específica exigida pelo inciso VII do art. 37 da CF, em que serão fixados os limites e termos para o exercício do direito de greve dos servidores públicos, o que configura uma gravíssima omissão que tem sido suprida de forma pontual e assistemática pelo Poder Judiciário.

Em síntese, a lei específica que deve disciplinar o exercício do direito de greve dos servidores públicos ainda não foi publicada, não existe, mesmo depois de passados quase vinte e quatro anos da promulgação da Constituição Federal.

Entretanto, em 2007, o Supremo Tribunal Federal deu um passo à frente nesse debate e decidiu, em sede do julgamento dos Mandados de Injunção (MI) nº 670 e 712, em face da reiterada omissão dos Poderes Executivo e Legislativo, pela adoção subsidiária, quando coubesse, da Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989, que *dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, e dá outras providências* – que disciplina o exercício do direito de greve no setor privado – na solução das questões referentes às greves no setor público.

Apresento, em seguida, um pequeno trecho da decisão no MI nº 670, naquilo que importa ao debate inaugurado por este projeto de decreto legislativo:

EMENTA: (...) 4.2 Considerada a omissão legislativa alegada na espécie, seria o caso de se acolher a pretensão, tão-somente no sentido de que se aplique a Lei no 7.783/1989 enquanto a omissão não for devidamente regulamentada por lei específica para os servidores públicos civis (CF, art. 37, VII). 4.3 Em razão dos imperativos da continuidade dos serviços públicos, contudo, não se pode afastar que, de acordo com as peculiaridades de cada caso concreto e mediante solicitação de entidade ou órgão legítimo, seja facultado ao tribunal competente impor a observância a regime de greve mais severo em razão de tratar-se de “serviços ou atividades essenciais”, nos termos do regime fixado pelos arts. 9º a 11 da Lei no 7.783/1989. Isso ocorre porque não se pode deixar de cogitar dos riscos decorrentes das possibilidades de que a regulação dos serviços públicos que tenham características afins a esses “serviços ou atividades essenciais” seja menos severa que a disciplina dispensada aos serviços privados ditos “essenciais”. 4.4. O sistema de judicialização do direito de greve dos servidores públicos civis está aberto para que outras atividades sejam submetidas a idêntico regime. Pela complexidade e variedade dos serviços públicos e atividades estratégicas típicas do Estado, há outros

serviços públicos, cuja essencialidade não está contemplada pelo rol dos arts. 9º a 11 da Lei nº 7.783/1989. Para os fins desta decisão, a enunciação do regime fixado pelos arts. 9º a 11 da Lei nº 7.783/1989 é apenas exemplificativa (*numerus apertus*). (...) 6.1. Aplicabilidade aos servidores públicos civis da Lei nº 7.783/1989, sem prejuízo de que, diante do caso concreto e mediante solicitação de entidade ou órgão legítimo, seja facultado ao juízo competente a fixação de regime de greve mais severo, em razão de tratarem de “serviços ou atividades essenciais” (Lei nº 7.783/1989, arts. 9º a 11). (...) 6.7. Mandado de injunção conhecido e, no mérito, deferido para, nos termos acima especificados, determinar a aplicação das Leis nos 7.701/1988 e 7.783/1989 aos conflitos e às ações judiciais que envolvam a interpretação do direito de greve dos servidores públicos civis. (grifei)

Assim, ficou decidido que enquanto perdurasse a omissão legislativa do Estado brasileiro na disciplina do direito de greve dos servidores públicos, deveria ser utilizada de forma subsidiária a lei aplicável aos trabalhadores da iniciativa privada, quando coubesse.

O Supremo Tribunal Federal fez, contudo, importantes ressalvas a essa aplicação subsidiária.

O rol de serviços considerados essenciais pelos arts. 9º a 11 da Lei nº 7.783, de 1989, não deveria ser considerado taxativo quando se tratasse de decidir questões referentes a greves no setor público, tendo em vista que a complexidade e a variedade de serviços públicos considerados essenciais, além de outras atividades estratégicas típicas de Estado, são muito maiores do que aquelas verificadas no setor privado.

Ademais, poderia o julgador, em face do caso concreto, impor um regime mais gravoso do que aquele definido na Lei nº 7.783, de 1989, para o tratamento de greves em serviços essenciais no setor privado.

Dessa forma, para saber se o Decreto nº 7.777, de 2012, exorbitou de seu poder regulamentar, é fundamental cotejá-lo com as disposições da Lei nº 7.883, de 1989, aplicáveis aos servidores públicos após a decisão do STF nos mandados de injunção acima referenciados.

Em essência, o art. 1º do Decreto prevê a possibilidade de ser promovido, mediante convênio, o compartilhamento da execução da atividade ou serviço com Estados, Distrito Federal ou Municípios.

Estabelece, ainda, mediante ato próprio, a possibilidade de serem adotados procedimentos simplificados necessários à manutenção ou realização da atividade ou serviço.

Em ambas as hipóteses, a decisão caberá aos Ministros de Estado supervisores dos órgãos ou entidades em que ocorrer greve, paralisação ou retardamento de atividades e serviços públicos.

O art. 2º atribui ao Ministro de Estado a competência de aprovar o convênio e determinar os procedimentos necessários que garantam o funcionamento regular das atividades ou serviços públicos durante a greve, paralisação ou operação de retardamento.

O art. 3º estipula que as medidas adotadas nos termos do Decreto serão encerradas com o término da greve, paralisação ou operação de retardamento e a regularização das atividades ou serviços públicos.

Por fim, o art. 4º veicula a cláusula de vigência imediata do Decreto.

Importa, então, à análise sistemática que ora se empreende, a regra substantiva contida no art. 1º, já que o art. 2º trata de competências, o art. 3º cuida da duração das medidas e o art. 4º encerra a cláusula de vigência.

Depreende-se da análise do art. 1º do Decreto que as medidas excepcionais de que trata somente deverão ser implementadas quando falharem as tentativas de assegurar a continuidade dos serviços reputados como essenciais, mediante acordo do Estado com seus servidores, consoante o art. 11 da Lei nº 7.783, de 1989.

Essa possibilidade é admitida pela Lei?

O art. 11 da Lei nº 7.783, de 1989, aplicado subsidiariamente à greve dos servidores públicos, estabelece que durante a greve, os sindicatos que representem os servidores, mediante acordo com os representantes dos órgãos ou entidades da administração pública federal, deverão assegurar a continuidade da prestação dos serviços públicos reputados essenciais, considerados indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.

O parágrafo único desse dispositivo conceitua as necessidades inadiáveis da comunidade como aquelas que, se não atendidas, colocam em perigo iminente a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população.

Por fim, o art. 12 preceitua de forma genérica que, no caso da inobservância do disposto no art. 11, o Poder Público assegurará a prestação dos serviços indispensáveis.

Então, pela lógica da Lei, primeiro tenta-se o acordo para assegurar a continuidade dos serviços públicos reputados essenciais. Caso não logre êxito, o Estado deverá assegurar a prestação dos serviços considerados indispensáveis.

O exame da Lei nº 7.783, de 1989, nos permite concluir pela inexistência de qualquer dispositivo seu que trate das matérias supostamente regulamentadas pelos arts. 1º, 2º e 3º do Decreto.

Logo, evidenciada está a exorbitância do Decreto e a violação ao princípio da reserva legal.

O Decreto não regulamentou lei alguma. O Decreto inovou, criou direitos e obrigações, subverteu a hierarquia das normas, mitigou o princípio da separação de Poderes, invadiu área reservada à disciplina da lei, afrontou a decisão do STF e violou a Constituição Federal.

Trata-se, na verdade, de Decreto autônomo, espécie normativa excepcional, admitida pela Constituição Federal somente nas hipóteses expressamente previstas nas alíneas *a* e *b* do inciso VI do art. 84 da CF que, definitivamente, não albergam a matéria tratada pelo Decreto nº 7.777, de 2012.

Nem se alegue que as medidas tratadas de forma autônoma pelo Decreto nº 7.777, de 2012, seriam admissíveis em face do comando genérico do art. 12 da Lei nº 7.783, de 1989, de que o Poder Público assegurará a prestação dos serviços indispensáveis, no caso de inexistir acordo pela continuidade da prestação de serviços entre servidores e os representantes do Estado.

É que a ampla margem de discricionariedade da norma não admite, por óbvio, a adoção de medidas que contrariem a Constituição Federal e o ordenamento jurídico.

O compartilhamento da execução de serviço ou atividade, mediante convênio, com Estados, Distrito Federal e Municípios, de que cuida o art. 1º do Decreto nº 7.777, de 2012, é, na verdade, uma delegação travestida e ilegal de serviços ou atividades.

O convênio pressupõe uma junção de esforços com vistas à consecução de objetivos comuns em que os convenientes são competentes para o exercício do serviço ou atividade, ou pelo menos, o convênio pressupõe a complementaridade de competências.

Se os agentes públicos federais competentes legalmente para o exercício de dada atividade ou serviço, sejam fiscais, engenheiros, analistas de infraestrutura, policiais federais, ou rodoviários federais, estão em greve, onde está a junção de esforços e competências?

O que vai ocorrer, na prática, é que agentes públicos estaduais, do Distrito Federal ou dos Municípios serão incumbidos, ilegalmente, de atribuições e competências que por lei não lhes pertencem. Nesse passo, o Decreto incorre, igualmente, em inconstitucionalidade material, por violação do princípio federativo.

E mais.

A Constituição Federal prevê expressamente, no parágrafo único de seu art. 23, a possibilidade de cooperação entre os entes federados com vistas à prestação de serviços públicos e à adoção de ações governamentais de forma mais eficiente e efetiva.

Há, contudo, duas ressalvas que são absolutamente fundamentais.

A primeira, que consta do *caput* do art. 23, é que os entes federados tenham competência comum sobre os referidos serviços públicos e ações governamentais que serão objeto da cooperação. A segunda é aquela que exige lei complementar para definir de que forma essa cooperação será efetivada.

A Constituição admite, pois, a cooperação entre os entes federados. Contudo, essa cooperação há de ter suas balizas fixadas em lei complementar, aprovada pelo Congresso Nacional, e não em um simples decreto editado pela Presidente da República. Terá, ainda, que abranger áreas que sejam da competência comum dos entes federados, consoante o disposto no *caput* do art. 23 da CF.

Registre-se, por fim, que o art. 241 da Constituição Federal estimula, nos termos da lei regulamentadora, a atuação conjunta dos entes da federação, por intermédio dos consórcios públicos e dos convênios de cooperação que autorizam a gestão associada de serviços públicos bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

Poder-se-ia pensar, numa leitura superficial, que o Decreto nº 7.777, de 2012, seria compatível com essa orientação constitucional.

Contudo, a Lei nº 11.107, de 6 abril de 2005, que *dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências*, impõe uma série de requisitos a serem cumpridos pelos entes federados interessados, antes da efetiva atuação cooperada.

Destaco, dentre as exigências legais prévias à constituição de consórcios públicos, as seguintes: a necessidade de o consórcio público constituir associação pública ou pessoa jurídica de direito privado; os objetivos dos consórcios públicos serão determinados pelos entes da Federação que se consorciarem, observados os limites constitucionais; o consórcio público será constituído por contrato cuja celebração dependerá da prévia subscrição de protocolo de intenções, com cláusulas necessárias previstas na Lei, dentre as quais enfatizo a autorização para a gestão associada de

serviços públicos, explicitando as competências cujo exercício se transferiu ao consórcio público, os serviços públicos objeto da gestão associada e a área em que serão prestados, e as condições a que deve obedecer o contrato de programa, no caso de a gestão associada envolver também a prestação de serviços por órgão ou entidade de um dos entes da Federação consorciados; deverão ser constituídas e reguladas por contrato de programa, como condição de sua validade, as obrigações que um ente da Federação constituir para com outro ente da Federação ou para com consórcio público no âmbito de gestão associada, em que haja a prestação de serviços públicos ou a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal ou de bens necessários à continuidade dos serviços transferidos.

Observados esses requisitos, a União poderá celebrar convênios com os consórcios públicos, com o objetivo de viabilizar a descentralização e a prestação de políticas públicas em escalas adequadas.

Percebe-se, pois, que o Decreto nº 7.777, de 2012, não respeita nenhum dos requisitos legais estatuídos pela Lei dos Consórcios Públicos para gestão compartilhada de serviços públicos, cuidadosamente elaborados pelo legislador ordinário em face da complexidade da questão federativa.

O Decreto nº 7.777, de 2012, é uma nítida demonstração de desespero do Governo Federal motivada pela incapacidade demonstrada de negociar com os representantes sindicais dos milhares de servidores públicos federais que se encontram em greve, em alguns casos, há quase três meses e pelo fato de ter subestimado os efeitos e a duração da greve quando surgiram os primeiros sinais de insatisfação dos servidores.

O projeto de decreto legislativo que submeto à deliberação do Congresso Nacional não faz qualquer juízo de valor sobre a justiça das reivindicações dos servidores federais apresentadas por suas entidades sindicais.

O que se está a alegar é que não será a adoção de ato normativo eivado de inconstitucionalidades e de ilegalidades que remediará a incompetência negocial do Governo Federal e a omissão dos Poderes Executivo e Legislativo na disciplina do direito de greve dos servidores públicos.

Na verdade, o presente projeto de decreto legislativo retrata aquilo que os homens e mulheres comuns de nosso país estão cansados de saber: que um erro não justifica o outro.

De outro lado, o presente projeto de decreto legislativo não faz tabula rasa do princípio da continuidade dos serviços públicos e tampouco ignora os gravíssimos efeitos na vida real que esta greve de longa duração gera sobre os direitos fundamentais dos cidadãos como o direito de ir e vir, o direito à educação, à saúde, à segurança pública e a tantos outros com assento constitucional.

Apenas não admite que o texto constitucional e o ordenamento jurídico pátrio sejam sacrificados por uma norma que só aumenta a insegurança jurídica e que pretende apagar o incêndio paredista com a gasolina do arbítrio.

Prova do alegado é que já foram ajuizadas, no Supremo Tribunal Federal, duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) em face do Decreto nº 7.777, de 2012, com o objetivo de declarar sua inconstitucionalidade e de eliminá-lo do mundo jurídico.

A primeira é a ADI nº 4.828, ajuizada pela Federação Brasileira de Associações de Fiscais de Tributos Estaduais (Febrafite), que alega, em síntese que o citado Decreto *permite que pessoas estranhas à Administração Federal (no caso os auditores tributários dos Estados e do DF) exerçam funções típicas dos cargos e sejam englobadas nas atribuições dos órgãos cujos servidores estejam em greve ou paralisação.*

A segunda é a ADI nº 4.830, ajuizada pela Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Federal (Condsef), Confederação Nacional dos Trabalhadores em Seguridade Social (CNTSS/CUT), Central Única dos Trabalhadores (CUT) e Sindicato Nacional dos Fiscais Federais Agropecuários.

Referidas entidades sindicais sustentam que o Decreto nº 7.777, de 2012, *cerceia o direito de greve, garantido pela Constituição da República entre os direitos sociais fundamentais dos trabalhadores e explicitamente reconhecido, no artigo 37, inciso VII, para os servidores públicos.*

Questionam, ainda, *a autorização dada pelo decreto para que ministros de Estado adotem providências – entre elas convênios com estados, Distrito Federal ou municípios – para garantir a continuidade das atividades e serviços de órgãos alvo de paralisação.*

Ambas foram distribuídas ao ministro Dias Toffoli que já solicitou a adoção do rito abreviado previsto no art. 12 da Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, que *dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal*, vale dizer, as duas ações serão levadas, quando estiverem instruídas, diretamente ao Plenário, para serem decididas de forma definitiva.

A população brasileira vive tempos difíceis em face dos efeitos da atual greve dos servidores públicos federais, especialmente os cidadãos mais pobres que se valem cotidianamente dos hospitais públicos, dos remédios distribuídos gratuitamente, das universidades e das escolas públicas.

É imperioso que medidas urgentes sejam tomadas pelo Poder Público para que o caos diário em que nos encontramos seja superado com a maior brevidade possível e para que situações semelhantes não voltem a ocorrer em futuras greves, sem, contudo, sacrificar princípios constitucionais e o direito constitucional de greve dos servidores públicos.

Pelo exposto, Senhoras Senadoras e Senhores Senadores, solicito a análise detida da presente proposição e de sua justificação por Vossas Excelências para que, esclarecidos sobre o tema, possamos votar por sua aprovação, em defesa de soluções compatíveis com a Constituição e com a ordem jurídica nacional que assegurem, de um lado, a continuidade de serviços públicos essenciais, e, de outro, preservem o direito de greve dos servidores públicos federais.

Sala das Sessões,

Senador **RANDOLFE RODRIGUES**

(Às Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania)

Publicado no **DSF**, em 23/08/2012.