

PARECER N° , DE 2014

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Decreto Legislativo nº 497, de 2012, de autoria do Senador Randolfe Rodrigues, que *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.*

RELATOR: Senador **EDUARDO AMORIM**

I – RELATÓRIO

Vem à deliberação da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), nos termos do art. 101, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), o Projeto de Decreto Legislativo (PDS) nº 497, de 2012, de autoria do Senador Randolfe Rodrigues, que *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 PDS nº 497, de 2012, é composto de dois artigos. O art. 1º contém o comando central da proposição, que susta o Decreto nº 7.777, de 2012, expedido pela Presidente da República. O art. 2º veicula a cláusula de vigência imediata, a contar da publicação do decreto legislativo em que se converter a presente proposição.

Argumenta, em síntese, o digno autor da proposição que o Decreto nº 7.777, de 2012, teria exorbitado do poder regulamentar que lhe é atribuído, consoante a parte final do inciso IV do art. 84 da Constituição Federal (CF), e invadido área normativa submetida ao princípio da reserva



legal no que tange à regulamentação do exercício do direito de greve dos servidores públicos, previsto no inciso VII do art. 37 da CF.

A matéria foi distribuída unicamente à CCJ. Fui designado relator em 26 de maio do ano em curso.

II – ANÁLISE

Cabe à CCJ, no presente caso, a análise quanto à constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa da proposição.

O lastro constitucional para a apresentação do PDS nº 497, de 2012, é o inciso V do art. 49 que atribui competência exclusiva ao Congresso Nacional de *sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa*.

Este PDS objetiva, então, sustar o Decreto nº 7.777, de 2012, por ter ele supostamente exorbitado seu poder regulamentar, consoante previsão contida na parte final do inciso IV do art. 84 da CF, e por ter, por consequência, invadido área normativa submetida ao princípio da reserva legal.

A alentada justificação do PDS nº 497, de 2012, contém importantes elementos para o deslinde da questão jurídica e constitucional sob análise, que serão repercutidos neste relatório.

O tema de fundo tratado pelo Decreto nº 7.777, de 2012, que se pretende sustar, é a regulamentação do exercício do direito de greve dos servidores públicos.

Passados quase vinte e seis anos da promulgação da Constituição de 1988, nem o Poder Executivo, nem o Poder Legislativo 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 Supremo Tribunal Federal (STF), em face da omissão dos Poderes Executivo e Legislativo sobre o tema decidiu, em 2007, em sede do julgamento dos Mandados de Injunção (MI) nº 670 e 712, 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.

Segundo a decisão do STF, 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.

Dessa forma, para saber se o Decreto nº 7.777, de 2012, exorbitou de seu poder regulamentar, é fundamental, como bem sustentou o autor da proposição, cotejá-lo com as disposições da Lei nº 7.883, de 1989.

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 de constitucionalidade e juridicidade que ora se empreende, o detalhamento da regra 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.

O art. 12 da Lei nº 7.783, de 1989, por seu turno, preceitua, de forma genérica, que, no caso de 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.

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 abrangem 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 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.

O que vai ocorrer, na prática, é que, no caso de greve na administração federal, 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.

Em outra linha de argumentação, vale lembrar que 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. 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 a exigência de 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 que o regulamenta, 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, estaria regulamentando a Lei nº 11.107, de 6 abril de 2005, que *dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências*.



A análise da referida Lei demonstra, entretanto, a necessidade de adimplemento de uma série de requisitos pelos entes federados interessados, antes da efetiva atuação cooperada.

Entre as exigências legais prévias à constituição de consórcios públicos destacamos as seguintes: *i)* a necessidade de o consórcio público constituir associação pública ou pessoa jurídica de direito privado; *ii)* a determinação dos objetivos dos consórcios públicos pelos entes da Federação que se consorciarem, observados os limites constitucionais; *iii)* a constituição do consórcio público por contrato cuja celebração dependerá da prévia subscrição de protocolo de intenções, com cláusulas necessárias previstas na Lei, entre as quais a autorização para a gestão associada de serviços públicos, com a explicitação das competências cujo exercício se transferiu ao consórcio público.

Percebe-se, pois, que o Decreto nº 7.777, de 2012, não respeita nenhum dos requisitos estatuídos pela Lei dos Consórcios Públicos para a gestão compartilhada de serviços públicos.

A conclusão a que se chega é que o Decreto nº 7.777, de 2012, desborda de sua competência regulamentar, malfere o princípio da reserva legal e mitiga o princípio da separação de Poderes. Essas violações constitucionais e jurídicas são aptas a atrair a incidência do inciso V do art. 49 da CF que autoriza sua sustação por intermédio de decreto legislativo.

Registramos, por oportuno, que o tema encontra-se também em debate no STF, em face do ajuizamento de quatro Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) – nº 4.828, 4.830, 4.838 e 4.857 – contra o Decreto nº 7.777, de 2012, que têm o objetivo de ver declarada sua inconstitucionalidade e sua eliminação do mundo jurídico, sob o argumento de que ele *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.*

No que concerne a regimentalidade, nenhum óbice foi identificado no PDS nº 497, de 2012. Por ser competência exclusiva do Congresso Nacional, 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.



Afirmamos, por fim, que a técnica legislativa adotada é adequada.

III – VOTO

Pelo exposto, votamos pela aprovação do Projeto de Decreto Legislativo nº 497, de 2012.

Sala da Comissão,

, Presidente



, Relator



SF/14506.69710-59