

VOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):

1. Na presente ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pela Confederação dos Servidores Públicos do Brasil - CSPB se questiona a validade constitucional do Decreto n. 7.777/2012, 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. 1º Compete aos Ministros de Estado supervisores dos órgãos ou entidades em que ocorrer greve, paralisação ou retardamento de atividades e serviços públicos:

I - promover, mediante convênio, o compartilhamento da execução da atividade ou serviço com Estados, Distrito Federal ou Municípios; e

II - adotar, mediante ato próprio, procedimentos simplificados necessários à manutenção ou realização da atividade ou serviço.

§ 1º As atividades de liberação de veículos e cargas no comércio exterior serão executadas em prazo máximo a ser definido pelo respectivo Ministro de Estado supervisor dos órgãos ou entidades intervenientes.

§ 2º Compete à chefia de cada unidade a observância do prazo máximo estabelecido no § 1º.

§ 3º A responsabilidade funcional pelo descumprimento do disposto nos §§ 1º e 2º será apurada em procedimento disciplinar específico.

Art. 2º O Ministro de Estado competente aprovará o convênio e determinará os procedimentos necessários que garantam o funcionamento regular das atividades ou serviços públicos durante a greve, paralisação ou operação de retardamento.

Art. 3º As medidas adotadas nos termos deste Decreto serão encerradas com o término da greve, paralisação ou operação de retardamento e a regularização das atividades ou serviços públicos.

Art. 4º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.”

Da legitimidade ativa da Confederação dos Servidores Públicos do Brasil -
CSPB

2. A Confederação dos Servidores Públicos do Brasil - CSPB é confederação sindical composta por mais de trinta federações (e-doc. 10), com abrangência nacional e legitimidade para o ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade.

Está preenchido, igualmente, o requisito da pertinência temática, pois os dispositivos do decreto impugnado atingem os filiados da autora e o pedido na presente ação relaciona-se às finalidades estatutárias da entidade.

Sobre a legitimidade da autora para o ajuizamento de ações de controle abstrato de constitucionalidade, confirmam-se, por exemplo, os seguintes precedentes: ADI n. 5.026, Relatora a Ministra Rosa Weber, Plenário, DJe de 12.3.2020; ADI n. 5.046, de minha relatoria, Plenário, DJe de 18.12.2019; ADI n. 5.348, de minha relatoria, Plenário, DJe de 28.11.2019; ADI n. 4.736, Relator o Ministro Roberto Barroso, Plenário, DJe de 26.11.2019; ADO n. 5, Relator o Ministro Alexandre de Moraes, Plenário, DJe de 26.2.2018).

3. O Plenário deste Supremo Tribunal “ *firmou o entendimento de que não cabe ação direta de inconstitucionalidade contra decreto que regulamenta lei, ou porque, havendo divergência entre aquele e esta, a questão se situa primariamente no terreno da legalidade, ou porque, sendo a norma daquele mera reprodução da desta, a inconstitucionalidade a ser atacada é da norma legal e só por via de consequência se reflete na norma do Decreto que a reproduz*” (ADI n. 2.121/SC, Relator o Ministro Moreira Alves, Tribunal Pleno, DJ 15.12.2000) .

Entretanto, este Supremo Tribunal admite ser cabível a ação direta de inconstitucionalidade cujo objeto seja decreto autônomo (pelo qual não se regulamenta lei) a viabilizar seu exame de constitucionalidade.

Nesse sentido, por exemplo, os seguintes julgados do Plenário do Supremo Tribunal:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO N. 4.264/1995 DA BAHIA. DIREITO DE GREVE DO SERVIDOR PÚBLICO. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. 1. Cabe ação direta de inconstitucionalidade contra decreto autônomo. 2. Decreto do Governador da Bahia determinante aos secretários e dirigentes da Administração Pública direta de convocação para

grevistas reassumirem seus cargos, instauração de processo administrativo disciplinar, desconto em folha de pagamento dos dias de greve e contratação temporária de servidores não contrariam os arts. 9º, 22, inc. I, e 37, incs. VII e IX, da Constituição da República. Precedentes. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente " (ADI 1.335/BA, de minha relatoria, Plenário, De 18.10.2019).

" EMENTA - I. Ação direta de inconstitucionalidade: objeto. Tem-se objeto idôneo à ação direta de inconstitucionalidade quando o decreto impugnado não é de caráter regulamentar de lei, mas constitui ato normativo que pretende derivar o seu conteúdo diretamente da Constituição." (ADI n. 1.590/SP, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, Plenário, DJ 15.8.1997).

" O Decreto n. 2.736, de 05.12.1996, o Regulamento do ICMS, no Estado do Paraná, ao menos nesses pontos, não é meramente regulamentar, pois, no campo referido, desfruta de certa autonomia, uma vez observadas as normas constitucionais e complementares.

(...) Em situações como essa, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, ainda que sem enfrentar, expressamente a questão, tem, implicitamente, admitido a propositura de A.D.I., para impugnação de normas de Decretos. Precedentes. Admissão da A.D.I. também no caso presente" (ADI 2.155/PR, Rel. Min. Sydney Sanches, Plenário, DJ 18.6.2001).

" O Tribunal, por maioria, deu provimento a agravo regimental interposto contra decisão do Min. Marco Aurélio, relator, que negara seguimento a pedido de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Procurador-Geral da República contra o Decreto 25.723/99, do Estado do Rio de Janeiro, que regulamenta a exploração de loterias de bingo pela LOTERJ - Loteria do Estado do Rio de Janeiro, por considerar que o decreto impugnado seria mero ato regulamentar da Lei 2.055/93 desse Estado - que, em seu art. 9º, autorizou a LOTERJ a distribuir prêmios relativos ao "sorteio de bingo" - não se submetendo, por isso, a controle concentrado de constitucionalidade. Entendeu-se que o decreto em questão é norma autônoma em relação à Lei 2.055/93, dotada de natureza geral e abstrata, sujeitando-se, portanto, à análise de sua constitucionalidade por meio de ação direta. Vencido o Min. Marco Aurélio, relator, que negava provimento ao recurso, mantendo o entendimento esposado" (ADI n. 950 AgR/RJ, Redator para o acórdão o Ministro Eros Grau, Plenário, DJ 6.10.2004).

" EMENTA: Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Caráter normativo autônomo e abstrato dos dispositivos impugnados. Possibilidade de sua submissão ao controle abstrato de constitucionalidade. Precedentes. 3. ICMS. Guerra fiscal.

Artigo 2º da Lei n. 10.689/1993 do Estado do Paraná. Dispositivo que traduz permissão legal para que o Estado do Paraná, por meio de seu Poder Executivo, desencadeie a denominada "guerra fiscal", repelida por larga jurisprudência deste Tribunal. Precedentes. 4. Artigo 50, XXXII e XXXIII, e §§ 36, 37 e 38 do Decreto Estadual n. 5.141/2001. Ausência de convênio interestadual para a concessão de benefícios fiscais. Violação ao art. 155, §2º, XII,g, da CF/88. A ausência de convênio interestadual viola o art. 155, § 2º, incisos IV, V e VI, da CF. A Constituição é clara ao vedar aos Estados e ao Distrito Federal a fixação de alíquotas internas em patamares inferiores àquele instituído pelo Senado para a alíquota interestadual. Violação ao art. 152 da CF /88, que constitui o princípio da não-diferenciação ou da uniformidade tributária, que veda aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios estabelecer diferença tributária entre bens e serviços, de qualquer natureza, em razão de sua procedência ou destino. 5. Medida cautelar deferida" (ADI n. 3.936 MC/PR, Relator o Ministro Gilmar Mendes, Plenário, DJ 9.11.2007).

Na espécie, o Decreto n. 7.777/2012 é autônomo, não regulamenta a lei e inova o ordenamento jurídico, pelo que é cabível o controle abstrato de constitucionalidade.

Ofensa ao artigo 37, caput, inc. I, II e IX, ao art. 48, inc. X, e ao art. 61, §1º, inc. II, al. 'a' e 'c' da Constituição da República

4. A autora alega ofensa ao art. 37, *caput*, inc. I, II e IX da Constituição da República. Afirma que o decreto impugnado permitira a realização de atribuições inerentes a cargos públicos sem prévio concurso público e, ainda, porque a contratação por tempo determinado poderia se realizar somente em hipóteses fixadas por lei.

Ressalta, ainda, que o Decreto n 7.777/2012 ofenderia o art. 61, § 1º, inc. II, als. 'a' e 'c' e art. 48, inc. X da Constituição da República pois "*compet [iria] unicamente ao Poder Legislativo, após iniciativa do Presidente da República, deliberar sobre emissão de lei que institua cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou promova aumento de sua remuneração e, ainda, dispor sobre servidores públicos da União, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria*" (fl. 29, e-doc. 2).

Argumenta que o decreto, apesar de não dispor expressamente sobre criação ou provimento de cargos, autorizaria que pessoas sejam “ investidas temporariamente no exercício das atividades inerentes aos cargos e funções públicas ” (fl. 31, e-doc. 2).

Os dispositivos apontados como contrariados assim dispõem:

“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:

I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei;

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

(...)

IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público”

(...)

“Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

X - criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas, observado o que estabelece o art. 84, VI, b”

(...)

“Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

(...)

II - disponham sobre:

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
(...)
c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria”

5. Não há comprovação de inobservância das normas constitucionais nas disposições do decreto questionado.

Pelo Decreto n. 7777/20212 não se criam cargos nem se autoriza contratação temporária, nele não se prevendo qualquer contratação de pessoal.

O decreto não delega atribuições de servidores públicos federais a servidores públicos estaduais nem autoriza a investidura em cargo público federal sem a aprovação prévia em concurso público.

O que se tem é o compartilhamento da execução da atividade ou serviço para garantia da continuidade do serviço público em situações de greve, paralisação ou operação de retardamento de serviços públicos.

Isso se daria nas situações de caráter excepcional e temporário, em razão do que se tem no art. 3º do decreto impugnado, que dispõe que as medidas adotadas serão encerradas com o término da greve, paralisação ou operação de retardamento.

Ofensa ao art. 84, inciso VI, alínea ‘a’ e art. 167 incisos I, II, V e VI da
Constituição da República

6. A autora alega ofensa ao art. 84, inc. VI, al. ‘a’ e art. 167 incs. I, II, V e VI da Constituição da República e sustenta que o decreto, como editado, importaria aumento de despesa, pois o convênio acarretaria ônus no orçamento público sem prévia autorização legislativa para a abertura de créditos adicionais.

Os dispositivos alegadamente afrontados assim dispõem:

“Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

VI - dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos”

“Art. 167. São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

(...)

V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa”

A alegação da autora fundamenta-se na suposição de que eventuais convênios que viessem a ser firmados seriam realizados de forma onerosa para a Administração Pública Federal e acarretariam despesas, o que não pode servir de parâmetro para a declaração de inconstitucionalidade pretendida.

A autorização para realização de convênio não pode ser considerada para fins de ofensa ao art. 84, inc. VI, al. 'a' e art. 167 incs. I, II, V e VI da Constituição da República.

Após a edição do Decreto n. 7.777/2012, o Ministério da Fazenda editou a Portaria MF n. 260 de 26.7.2012. Nela se dispôs sobre as “ *medidas para a continuidade de serviços públicos e atividades durante greves, paralisações ou operações de retardamento de procedimentos administrativos promovidas por servidores da carreira Auditoria da Receita Federal do Brasil*”.

No art. 6º da Portaria se dispôs sobre a promoção de convênio previsto no inc. I do art. 1º do Decreto:

“Art. 6º Caso as condições previstas nesta Portaria não sejam observadas, ocasionando a manutenção do retardamento das

atividades, será adotada a medida prevista no inciso I do art. 1º do Decreto nº 7.777, de 2012, conforme modelo de convênio (Anexo Único).”

No anexo único da Portaria Portaria MF n. 260/2012 não há previsão de despesa, constando da cláusula terceira serem obrigações do conveniado (Estados ou Distrito Federal) arcar com os custos de remuneração de seus servidores.

7. A leitura dos dispositivos desautoriza a argumentação apresentada pelo autor da presente ação, porque afasta a alegação de ônus sem fundamento legal.

Ofensa ao artigo 241 da Constituição da República

8. A autora sustenta, ainda, ofensa ao art. 241 da Constituição da República, pois caberia à lei, e não a decreto, dispor sobre convênios de cooperação entre os Estados, Distrito Federal e Municípios.

No dispositivo mencionado se dispõe:

“ Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando 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.”

O ar. 241 foi introduzido pela Emenda Constitucional n. 19/1998. Tem-se na exposição de motivos da emenda:

“Como disposição geral a ser incluída no texto constitucional e posteriormente regulamentada em lei complementar, prevê-se a adoção de diferentes formas de cooperação entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, para a organização e gestão de funções e serviços. De particular importância será a permissão da incorporação ou cessão, entre as esferas de governo, de quadros de pessoal, bens e instalações, mediante convênios para transferência total ou parcial de encargos e serviços. A implantação de todas as modalidades de cooperação propostas dependerá sempre da

voluntária adesão das partes envolvidas, respeitando-se a autonomia das unidades da federação.

O dispositivo agilizará, através da remoção de empecilhos legais, o processo de redefinição de encargos e responsabilidades entre as esferas federal, estadual e municipal. No caso específico da União, será possível negociar a transferência de atividades, pessoal e patrimônio afetados pela descentralização da gestão de serviços públicos. Ao mesmo tempo, proporcionará aos Estados e Municípios a possibilidade de imediato acesso aos recursos humanos, imóveis e equipamentos indispensáveis à continuidade dos serviços transferidos.

Em obra coordenada por Paulo Bonavides e outros, nos comentários ao art. 241 da Constituição da República, Andreas J. Krell leciona:

“A inserção do artigo 241 no texto da Lei Maior pela Emenda n. 19, de 1998 [Reforma Administrativa], expressa, ao lado do artigo 23, a nítida vontade do Constituinte originário e reformador brasileiro de introduzir no País o federalismo cooperativo. Este modelo tem por fim melhorar a colaboração entre a União, os Estados e os Municípios, através da coordenação no exercício das diferentes tarefas e da compensação de receitas financeiras (HESSE).

A inserção do artigo 241 (pela EC n. 19/98) corrigiu uma omissão do texto de 1988, que mencionava a cooperação entre os entes federativos apenas em relação às competências comuns (art. 23, parágrafo único), mas não a cogitava no âmbito do exercício das tarefas próprias de cada um (PEREIRA JR). Portanto, a forma sistematicamente mais adequada de inserção deste dispositivo no texto da Lei Maior teria sido a sua denominação como artigo ‘23-A’ (KRELL, Andreas J. Consórcios públicos e convênios de cooperação entre os entes federados. In: AGRA, Walber de Moura (Coord.). Comentários à constituição federal de 1988. Rio de Janeiro: Forense, 2009).

O art. 241 foi regulamentado pela Lei n. 11.107/2005, que tratou dos convênios de cooperação, também denominados de convênios administrativos.

Vigorava, no entanto, pela Lei n. 8.666/1993, a previsão de realização de convênios na Administração Pública.

O art. 116 da Lei n. 8.666/1993, que regulamenta o inciso XXI do art. 37 da Constituição da República, estabelece aplicar-se aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração as disposições daquela Lei e, em seus parágrafos 1º a 6º traz regras para sua celebração de convênios.

Diferente do alegado pela autora, o Decreto n. 7.777/2012 não objetiva disciplinar os convênios de cooperação previstos no art. 241 da Constituição da República. Traz apenas solução administrativa para a questão pontual a ser resolvida em caso de greve de servidores públicos federais.

O decreto confere, assim, efetividade ao paradigma constitucional de federalismo cooperativo e, em especial, da conjugação do exercício do direito de greve com o direito do cidadão à continuidade dos serviços públicos.

*Ofensa ao direito de greve previsto no art. 9º e inc. VII do art. 37 da
Constituição da República*

9. O exercício da greve é direito fundamental previsto nos arts. 9º e o inc. VII do artigo 37 da Constituição da República:

“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.

§ 1º A lei definirá os serviços ou atividades essenciais e disporá sobre o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.

§ 2º Os abusos cometidos sujeitam os responsáveis às penas da lei.

(...)

“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;

Quanto ao direito de greve dos servidores público, previsto no art. 37, inc, VII da Constituição da República, este Supremo Tribunal adotava o

seguinte entendimento: “ o exercício do direito público subjetivo de greve outorgado aos servidores civis só se revelará possível depois da edição da lei complementar (...) que vai definir os termos e os limites do exercício do direito de greve no serviço público – [e que] constitui requisito de aplicabilidade e de operatividade da norma inscrita no art. 37, VII, do texto constitucional” (MI n. 20/DF, Relator o Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 27.5.1994) .

Entretanto, na assentada de 25.10.2007, o Plenário do Supremo Tribunal mudou sua orientação ao julgar os Mandados de Injunção ns. 670/ES e 708 /DF, Relator o Ministro Gilmar Mendes, e o Mandado de Injunção n. 712 /PA, Relator o Ministro Eros Grau, impetrados para viabilizar o exercício do direito de greve do servidor público, previsto no art. 37, inc. VII, da Constituição da República.

Naqueles julgamentos, este Supremo Tribunal decidiu que, até a edição da lei regulamentadora do direito de greve previsto no inc. VII do art. 37 da Constituição da República, as Leis ns. 7.701/1988 e 7.783/1989 poderiam ser aplicadas provisoriamente para possibilitar o exercício do direito de greve pelos servidores públicos.

Desde esses julgamentos, a jurisprudência do Supremo Tribunal foi alterada significativamente.

10. Ao votar no Mandado de Injunção n. 712/DF, o Ministro Eros Graus assentou que a greve no serviço público compromete interesses dos cidadãos que necessitam da prestação do serviço público:

“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.

10. 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 se superpõem a "serviços públicos"; e vice-versa.

11. 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.

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."

Este Supremo Tribunal decidiu ser necessária a ponderação entre o direito de greve e os princípios do interesse público e da continuidade do serviço público

11. No julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo n. 654.432 /GO o Ministro Edson Fachin ressaltou que qualquer restrição ao direito fundamental de greve deve ser realizada com proporcionalidade:

"Isso porque o direito de greve deriva das liberdades de reunião e de expressão, direitos que, como já reconheceu esta Corte, constituem pilares do Estado Democrático de Direito. Assim, ainda que se admita eventual restrição ao exercício desse direito, não pode a limitação simplesmente inviabilizá-lo, retirando-lhe um núcleo mínimo de significação. Esse argumento é ainda mais relevante caso se tenha em conta que é, em tese, possível estabelecer condicionantes para o exercício do direito de greve, a fim de mitigar a interferência que o movimento paredista pode causar em serviços públicos essenciais" . (ARE n. 654.432/GO, Relator o Ministro Edson Fachin, Plenário, DJe 5.4.2017).

12. Na espécie, tem-se decreto em cujo art 1º se estabelece:

“Art. 1º Compete aos Ministros de Estado supervisores dos órgãos ou entidades em que ocorrer greve, paralisação ou retardamento de atividades e serviços públicos:

I - promover, mediante convênio, o compartilhamento da execução da atividade ou serviço com Estados, Distrito Federal ou Municípios; e

II - adotar, mediante ato próprio, procedimentos simplificados necessários à manutenção ou realização da atividade ou serviço.

§ 1º As atividades de liberação de veículos e cargas no comércio exterior serão executadas em prazo máximo a ser definido pelo respectivo Ministro de Estado supervisor dos órgãos ou entidades intervenientes.”

13. A autora pondera que o Decreto n. 7.777/2012 “*revela [ria] clara intenção do Executivo Federal em desejar fragilizar o exercício de direito constitucionalmente garantido aos servidores públicos, previsto no art. 37, inciso VII, da Constituição Federal*” (fl. 39, e-doc. 2).

Alega que, “*como a greve, na contextualização dos fatos, [seria] um instrumento voltado a induzir o empregador (no caso, a Administração Federal) a negociar, o Decreto n. 7.777/12 embaraça [ria] a sua plena eficácia, na medida em que permit [iria] que a problemática dela decorrente, que é a não prestação de serviço (fato que concretiza a força reivindicatória dos trabalhadores), seja, em tese solucionada*” (fl. 43, e-doc. 2).

14. De se enfatizar, inicialmente, que o Decreto n. 7.777/2012 não regulamenta o direito de greve. Em casos de sua ocorrência soluciona administrativamente os efeitos decorrentes daquela contingência, impedindo que a paralisação das atividades e dos serviços públicos comprometam direitos cívicos.

Para tanto, o decreto em questão autoriza, em seu art. 1º, inc. I, a celebração, pelos Ministros de Estado, de convênio com os Estados e Municípios como medida a ser tomada pela Administração Pública em caso de greve dos servidores públicos federais.

Busca suprir a Administração com instrumentos jurídicos pelos quais se preserve a ordem e a continuidade do serviço público, dando efetividade ao

princípio da continuidade do serviço público, garantindo-se, simultaneamente, o direito de greve.

15. O Decreto n. 7.777/2012 não distingue entre serviços públicos essenciais e não-essenciais.

No julgamento do Mandado de Injunção n. 708/DF, Relator o Ministro Gilmar Mendes, este Supremo Tribunal Federal determinou a aplicação dos artigos 9^a a 11^o da Lei n. 7.783/1989 às greves dos servidores públicos, tendo-se naquela ementa:

“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).” (Mandado de Injunção n. 708/DF, Relator o Ministro Gilmar Mendes, Plenário, DJe 31.10.2008) .

16. A Lei n. 7.783/1989, que dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais e regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade. Estabelecendo, em seu art. 9º:

“Art. 9º Durante a greve, o sindicato ou a comissão de negociação, mediante acordo com a entidade patronal ou diretamente com o empregador, manterá em atividade equipes de empregados com o propósito de assegurar os serviços cuja paralisação resultem em prejuízo irreparável, pela deterioração irreversível de bens, máquinas e equipamentos, bem como a manutenção daqueles essenciais à

retomada das atividades da empresa quando da cessação do movimento.

Parágrafo único. Não havendo acordo, é assegurado ao empregador, enquanto perdurar a greve, o direito de contratar diretamente os serviços necessários a que se refere este artigo."

17. O art. 10 da Lei n. 7.783/1989 lista os serviços considerados essenciais e nos arts. 11º e 12º se estabelece que devem ser mantidos, durante a greve, a prestação dos serviços indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade e autoriza a Administração a assegurar a prestação desses serviços:

"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.

Art. 12. No caso de inobservância do disposto no artigo anterior, o Poder Público assegurará a prestação dos serviços indispensáveis."

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 (fl. 43, e-doc. 2).

A Advocacia-Geral da União, em sua manifestação, salienta que o decreto retira seu fundamento legal dos arts. 11 e 12 da Lei n. 7.783/1989, pelo que admite restringir sua aplicação aos serviços essenciais.

Assim, as medidas previstas no Decreto n. 7.777/2012 somente poderiam ser adotadas quando não mantidos os serviços essenciais e inadiáveis.

18. 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.

Plenário Virtual - minuta de voto - 04/03/2022 00:00