



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

PROJETO DE LEI Nº 3.846, de 2008 **(Apensos os PL nºs 5.182, de 2009, 5.469, de 2009,** **5.602, de 2009, 5.603, de 2009, 7.378, de 2010, 2.566,** **de 2011, e 2.757, de 2011)**

Altera a Lei nº 8.878, de 11 de maio de 1994, para incluir entre os beneficiários da anistia os ex-servidores na situação que menciona.

Autor: Acélio Casagrande

Relator: Deputado Vicentinho

I – RELATÓRIO

A proposição principal, acima epigrafada, assim como cinco dos sete projetos de lei a ela apensados, acrescenta ou altera dispositivos da Lei nº 8.878, de 11 de maio de 1994, que “dispõe sobre a concessão de anistia nas condições que menciona”. Esse diploma legal, conhecido como “Lei de Anistia ao Servidor Público”, concedeu anistia aos servidores públicos federais que, entre 16 de março de 1990 e 30 de setembro de 1992, foram:

I – exonerados ou demitidos com violação de dispositivo constitucional ou legal;

II - despedidos ou dispensados dos seus empregos com violação de dispositivo constitucional, legal, regulamentar ou de cláusula constante de acordo, convenção ou sentença normativa;

III - exonerados, demitidos ou dispensados por motivação política, devidamente caracterizada, ou por interrupção de atividade profissional em decorrência de movimentação grevista.

Os servidores enquadrados nas hipóteses acima, desde que assim o requeressem, poderiam voltar a ocupar o cargo ou emprego anteriormente ocupado ou resultante de sua transformação. Esse direito não alcança, contudo, os ex-servidores de órgãos ou entidades extintos pela Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, cujas atividades não tenham sido transferidas para outro órgão ou entidade. Esclarece-se que o estatuto recém mencionado “dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da Administração Pública Federal, e dá outras providências.”

Passa-se a descrever o propósito e a justificação de cada uma das proposições que tramitam conjuntamente.

Projeto de Lei nº 3.846, de 2008

Estende a anistia a todos os ex-servidores de órgãos ou entidades extintos, liquidados ou privatizados. A medida é justificada pelo argumento de que não é razoável negar o direito à anistia aos empregados que tiveram seus contratos de trabalho rescindidos após o encerramento do prazo arbitrariamente estipulado em lei, ou seja, 30 de setembro de 1992.

Projeto de Lei nº 5.182, de 2009

Acrescenta artigo à Lei de Anistia ao Servidor para assegurar, independentemente do recolhimento de contribuições previdenciárias referentes ao período durante o qual o anistiado esteve afastado de suas atividades profissionais, a contagem desse tempo para fins de aposentadoria, bem como o direito à pensão por morte em favor dos dependentes legais do anistiado falecido. Em defesa da proposta, argumenta-se que, em contraste com o regime do anistiado político, a Lei de Anistia aos Servidores não assegura o cômputo, para fins de aposentadoria, do interregno entre o desligamento do anistiado e o seu retorno ao cargo ou emprego. Além disso, deixa desamparados os dependentes dos anistiados falecidos antes do retorno ao serviço público, o que é agravado pelo fato de ainda haver muitos processos pendentes de apreciação, embora a anistia tenha sido concedida em 1994.

Projeto de Lei nº 5.469, de 2009

Visa ampliar o alcance da anistia aos servidores exonerados, demitidos ou despedidos, em virtude da participação em movimento reivindicatório ou de direção sindical, até seis meses após a extinção, liquidação ou privatização do respectivo órgão ou entidade. A proposta é defendida com a afirmação de que, no período proposto, muitos trabalhadores foram demitidos em represália à sua participação em movimentos contrários à privatização, notadamente se desempenhavam papel de liderança. Acresce que muitos desses demitidos não lograram conquistar direito à aposentadoria e outros benefícios previdenciários.

Projeto de Lei nº 5.602, de 2009

Insera, no universo de anistiados, os transferidos para subsidiárias de empresas públicas extintas. Relata, a justificação do projeto, que, quando da extinção da PORTOBRÁS, os empregados que não aceitaram a transferência de vínculo empregatício para as Companhias Docas ou para as Administrações Hidroviárias foram demitidos e, posteriormente, anistiados pela Lei nº 8.878, de 1994. Todavia, os transferidos se encontram em situação considerada irregular pelo Ministério Público Federal e, portanto, sob risco iminente de demissão. Isso a despeito do fato de estarem trabalhando em órgãos e entidades federais, posto que várias atividades foram retomadas pela administração federal, seja no âmbito do Ministério dos Transportes, da Secretaria Especial de Portos, da Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAq ou do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT.

Projeto de Lei nº 5.603, de 2009

Assegura o direito à anistia aos empregados mantidos em atividade, após 30 de setembro de 1992, para desempenhar funções relacionadas ao processo de liquidação ou dissolução da entidade em que trabalhavam. O autor da proposição esclarece que sua iniciativa resgata compromisso assumido quando da relatoria do Projeto de Lei nº 5.030, de 2009. Na ocasião, entendeu inconveniente incorporar àquela proposição emendas que contemplavam o pleito – que sempre reconheceu justo – dos trabalhadores que se encontram na situação ora contemplada.

Projeto de Lei nº 7.378, de 2010

A proposição se distingue das que alteram o estatuto de 1994 por pretender dar origem a diploma legal autônomo, bem como por resultar de sugestão aprovada pela Comissão de Legislação Participativa. O propósito da proposta consiste em facultar o retorno ao cargo ou emprego originário aos ex-servidores exonerados, demitidos, despedidos ou dispensados em condições semelhantes às aquelas previstas na Lei nº 8.878, de 1994, porém nos anos de 1995 a 2002, ou seja, em período posterior ao abrangido pela lei recém citada.

Projeto de Lei nº 2.566, de 2011

Assegura o cômputo, para todos os efeitos, inclusive de aposentadoria, do tempo em que o anistiado esteve desligado do serviço público, vedada a cobrança de contribuições previdenciárias, bem como assegura o retorno ao serviço, no regime estatutário, aos desligados de empresa pública ou sociedade de economia mista, submetidas ao regime jurídico de direito privado, cujas atividades tenham sido absorvidas por um órgão público, autarquia ou fundação pública, regidos por normas de direito público.

No primeiro aspecto, a proposta coincide com o disposto no PL 5.182/2009. O segundo aspecto, relacionado à “absorção transversal”, ou seja, à alteração de regimes jurídicos, alcançaria, segundo a justificativa do projeto, situações configuradas no âmbito do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e no Ministério de Minas e Energia, bem como de entidades a eles vinculadas. A determinação legal da transformação de emprego público em cargo efetivo seria imprescindível, já que o Parecer nº JT - 01, aprovado pelo Advogado-Geral da União e pelo Presidente da República, consigna “*o entendimento de que os empregados que eram regidos pela CLT nas entidades que foram extintas, liquidadas ou privatizadas integrarão, como celetistas, quadro especial em extinção*”.

Projeto de Lei nº 2.757, de 2011

A exemplo do PL 7.378/2010, o PL 2.757/2011 também não tem o propósito de alterar a Lei 8.878/1994, mas, sim, de dar origem a um estatuto autônomo. A proposta nele consubstanciada consiste na concessão de pensão aos dependentes legais daqueles que, embora alcançados pela Lei de

Anistia ao Servidor Público, tenham falecido entre a apresentação e a apreciação de requerimento de retorno ao serviço. A medida também é prevista pelo PL 5.182/2009, porém sem o mesmo detalhamento. A justificativa aponta que embora a anistia funcional tenha sido concedida em 1994, no Governo de Itamar Franco, os oito anos em que a Presidência da República foi exercida por Fernando Henrique Cardoso teriam transcorrido sem o devido reconhecimento de direitos previstos em lei. Com isso, muitos anistiados teriam falecido antes do retorno ao serviço público, deixando seus dependentes sem amparo previdenciário.

Emendas

A proposição principal está sujeita, necessariamente, à apreciação do Plenário da Câmara dos Deputados, em razão da apensação do PL nº 7.378/2010, da Comissão de Legislação Participativa, determinada por despacho da Mesa Diretora de 31.05.2010. Antes dessa data, esta Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público abriu prazo para oferecimento de emendas a partir de 4 de setembro de 2008, nos termos regimentais. O referido prazo se encerrou, em 14 de outubro de 2008, sem que nenhuma emenda fosse apresentada.

Ademais, antes da apensação do PL nº 5.182, de 2009, ao PL nº 3.846, de 2008, este colegiado esteve aberto à apresentação de emendas àquela proposição a partir de 8 de junho de 2009 e, em virtude da apresentação de substitutivo ao mesmo, novamente a partir de 11 de setembro de 2009. Foram recebidas duas emendas, na primeira oportunidade, e nenhuma outra, na segunda. Tais emendas visam estender a anistia aos funcionários que permaneceram em atividade após o período inicialmente fixado em lei, para desempenhar atividades afetas à extinção ou liquidação da respectiva entidade. O parecer de que o substitutivo recém mencionado faz parte não chegou a ser apreciado por esta Comissão.

II – VOTO DO RELATOR

Os dezoito anos que transcorreram desde a edição da Lei nº 8.878, de 11 de maio de 1994, evidenciaram algumas deficiências dessa que é conhecida como a Lei de Anistia dos Servidores. Os oito projetos sob

parecer se ocupam de ampliar o alcance ou os efeitos da anistia concedida, conforme especificado a seguir.

Preliminarmente, cumpre ressaltar que a Constituição Federal, em seu art. 61, § 1º, II, c, reserva ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa das leis que disponham sobre o provimento de cargos públicos. Por conseguinte, as proposições legislativas que tratem dessa matéria somente poderiam ser apresentadas pelo Presidente da República, como ocorreu com a própria Lei nº 8.878, de 1994, que resultou da aprovação, pelo Congresso Nacional, da Medida Provisória nº 473, de 19 de abril de 1994. Entrementes, reserva-se a apreciação desse aspecto à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, restringindo ao mérito a análise desta Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público.

A eventual atribuição, ao parágrafo único do art. 2º da Lei nº 8.878, de 1994, da redação prevista no **Projeto de Lei nº 3.846, de 2008**, resultaria na ampliação do universo de servidores anistiados, mediante inclusão de todos os exonerados, demitidos, dispensados ou despedidos, no período originalmente estabelecido em lei, de órgãos ou entidades extintos liquidados ou privatizados pela Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, independentemente de absorção de suas atribuições por outro órgão ou entidade da administração pública federal. Esse efeito, contudo, não coincide com o intuito expresso na justificção da proposição, qual seja: estender a anistia aos que “tiveram seus contratos de trabalho rescindidos após o encerramento do prazo estipulado pela Lei nº 8.878, de 1994,” apenas porque “permaneceram trabalhando até a liquidação das empresas”. Somos favoráveis a esse objetivo declarado, mas reputamos inviável o retorno ao serviço público dos servidores de todas as empresas extintas.

Assim sendo, votamos pela aprovação da proposição principal, na forma do substitutivo anexo.

O **Projeto de Lei nº 5.182, de 2009**, não estende a anistia a ex-servidores não contemplados pela Lei nº 8.878, de 1994, mas assegura o direito de cômputo, para fins de aposentadoria dos servidores anistiados, do período em que estiveram afastados de suas atividades profissionais, dispensado o recolhimento de contribuições previdenciárias. Além disso, assegura, aos dependentes legais do anistiado falecido, o direito a

pensão por morte. Ambas as providências são meritórias, razão pela qual são agregadas ao substitutivo anexo.

O propósito das duas emendas apresentadas ao projeto coincide com o objetivo do projeto principal, conforme a justificativa do mesmo, bem como com o escopo do PL nº 5.603, de 2009, comentado mais adiante.

O **Projeto de Lei nº 5.469, de 2009**, visa estender a anistia aos servidores exonerados, demitidos ou despedidos até seis meses após a extinção, liquidação ou privatização do órgão ou entidade a que se vinculavam, desde que o desligamento tenha sido motivado pela participação do trabalhador em movimento reivindicatório ou de direção sindical. A intenção é meritória, mas a redação do § 2º que a proposição pretende acrescentar ao art. 1º da Lei nº 8.878, de 1994, afastaria a restrição temporal prevista no *caput* do artigo, de modo que seriam alcançadas demissões de órgãos ou entidades extintos, liquidados ou privatizados a qualquer tempo, e não apenas os mencionados na Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990. O projeto também assegura, para o readmitido, o cômputo, como tempo de serviço efetivamente prestado, do período compreendido entre o desligamento e a vigência da Lei de Anistia aos Servidores, sem prejuízo do pagamento de contribuições para os regimes de previdência social e complementar. Rejeita-se, contudo, a pretendida alteração do parágrafo único do art. 2º da Lei nº 8.878, de 1994, posto que absolutamente inócua, acolhendo-se a proposição na forma do substitutivo anexo.

O **Projeto de Lei nº 5.602, de 2009**, estende a anistia aos transferidos, por ato inconstitucional ou ilegal, para subsidiárias de empresas públicas extintas. Consoante a justificação, pretende-se regularizar a situação de ex-empregados da Empresa de Portos do Brasil S.A. – PORTOBRÁS e do Instituto de Pesquisas Hidroviárias - INPH, cujos vínculos empregatícios foram transferidos para Companhias Docas e para Administrações Hidroviárias. Muitos desses servidores estariam, em regime de cessão, exercendo suas atividades laborais em órgãos ou entidades da administração pública federal que reassumiram as atribuições descentralizadas nos anos 90. Essa situação funcional seria contestada, mediante ação popular, e considerada irregular pelo Ministério Público Federal. Ademais, o Tribunal de Contas da União já determinou, em várias oportunidades, que fosse solucionada a situação funcional indefinida dos atuais empregados do setor hidroviário, oriundos da PORTOBRÁS.

Em síntese, aos servidores demitidos da PORTOBRÁS, na oportunidade de sua extinção, foi assegurado o direito a retornar ao serviço público federal. Entretanto, os servidores compelidos a aceitar a transferência de vínculo empregatício agora correm o risco de perder seus empregos. Esse paradoxo evidencia o mérito da proposta, acolhida no substitutivo anexo.

O **Projeto de Lei nº 5.603, de 2009**, estende o alcance da anistia aos ex-empregados que permaneceram em atividade, após 30 de setembro de 1992, para atuar no processo de liquidação ou dissolução da respectiva entidade. Trata-se de uma situação extremamente injusta: os servidores demitidos no momento de extinção da entidade podem reassumir seus empregos, enquanto aos que continuaram trabalhando nega-se esse direito. A proposta coincide, portanto, com o objetivo declarado do projeto principal, já contemplado no substitutivo anexo.

O **Projeto de Lei nº 7.378, de 2010**, pretende originar um novo diploma legal, em lugar de alterar a Lei de Anistia aos Servidores, aspecto esse que mais o diferencia dos demais apensos, com exceção do PL nº 2.757, de 2011, que também apresenta essa característica.

Embora não utilize este termo, o PL 7.378/2010 visa dar origem a uma nova anistia funcional, em favor de servidores desligados durante os oito anos do Governo FHC, iniciado em 1995, enquanto a Lei nº 8.878, de 1994, alcança desligamentos ocorridos durante o período de dois anos e meio do Governo Collor. A Sugestão que deu origem ao projeto apresentado pela Comissão de Legislação Participativa justifica a referência temporal da proposta afirmando que durante o Governo FHC teriam ocorrido demissões em proporção maior do que durante o Governo Collor. E a proposta da Federação Nacional dos Trabalhadores em Transportes Aquaviários e Afins relaciona as seguintes estatais liquidadas ou extintas, no período: Companhia de Navegação Lloyd Brasileiro - LLOYDBRAS, Companhia Nordeste de Sondagens e Perfurações - CONESP, Companhia Siderúrgica da Amazônia - SIDERAMA, Companhia de Colonização do Nordeste - COLONE, Rede Federal de Armazéns Gerais Ferroviários S.A. – AGEF, Rede Ferroviária Federal S.A. – RFFSA, Centrais de Abastecimento do Amazonas S/A - CEASA/AM e Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes - GEIPOT.

Não há razão para anistiar os demitidos durante o Governo Collor e não os que perderam seus empregos no Governo FHC.

Todavia, essa nova anistia pretende ser muito mais ampla do que aquela concedida em 1994, o que não se justifica. Por isso, a proposta é incorporada à Lei nº 8.878, de 11 de maio de 1994, na forma do substitutivo anexo.

O **Projeto de Lei nº 2.566, de 2011**, assegura a contagem, para aposentadoria e demais efeitos, do período de tempo compreendido entre o desligamento do servidor e sua reintegração ao serviço público, em virtude da anistia funcional. Esse aspecto já foi comentado quando nos manifestamos sobre o PL 5.182/2009.

Além disso, o projeto também assegura, expressamente, o direito à reintegração, como estatutário, ao ex-empregado de estatal cujas atividades tenham sido absorvidas por órgão da administração direta ou por autarquia. A medida evidencia-se necessária para evitar que o anistiado seja agregado a quadro em extinção e, por conseguinte, discriminado em relação aos demais servidores que exercem idênticas atribuições. A medida está contemplada no substitutivo anexo.

Finalmente, o **Projeto de Lei nº 2.757, de 2011**, compartilha com o PL 7.378, de 2010, a intenção de dar origem a diploma legal autônomo, em lugar de alterar a Lei nº 8.878, de 1994. Dessa feita, o propósito é o de assegurar pensão aos dependentes do anistiado que tenha falecido antes de retornar ao serviço público, medida já contemplada pelo PL 5.182/2009 e pelo substitutivo anexo.

Por todo o exposto, voto pela aprovação, na forma do substitutivo anexo, dos Projetos de Lei nº 3.846, de 2008, nº 5.182, de 2009, e respectivas emendas, nº 5.469, de 2009, nº 5.602, de 2009, nº 5.603, de 2009, nº 7.378, de 2010, nº 2.566, de 2011, e nº 2.757, de 2011.

Sala da Comissão, em de de 2013.

Deputado Vicentino
Relator

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 3.846, de 2008

Altera a Lei nº 8.878, de 11 de maio de 1994, que “Dispõe sobre a concessão de anistia nas condições que menciona.”

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O art. 1º da Lei nº 8.878, de 11 de maio de 1994, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 1º É concedida anistia aos servidores públicos civis e empregados da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, bem como aos empregados de empresas públicas e sociedades de economia mista sob controle da União que, no período compreendido entre 16 de março de 1990 e 30 de setembro de 1992 **ou no período compreendido entre 1º de janeiro de 1995 e 31 de dezembro de 2002**, tenham sido:

.....

§ 1º O disposto neste artigo aplica-se, exclusivamente, ao servidor titular de cargo de provimento efetivo ou de emprego permanente à época da exoneração, demissão ou dispensa.

§ 2º Sem prejuízo do que estabelece o § 1º do art. 2º, o disposto nesta Lei aplica-se, ainda:

I - aos servidores, enquadrados nas situações especificadas nos incisos I, II ou III do *caput*, cujos contratos de trabalho foram mantidos além do período especificado no *caput* deste artigo para desempenhar funções relacionadas à liquidação ou dissolução da respectiva entidade, conforme previsto no art. 21, § 1º, a, da Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990;

II - aos exonerados, demitidos, dispensados ou despedidos, até 31 de março de 1993, exclusivamente em virtude do exercício de

cargo de direção sindical ou da participação em movimento reivindicatório, anteriormente ou posteriormente à extinção, liquidação ou privatização do respectivo órgão ou entidade;

III - aos ex-empregados de órgãos ou entidades extintos, liquidados ou privatizados, cujos contratos de trabalho tenham sido transferidos para outras entidades, de forma inconstitucional ou ilegal, nos períodos especificados no *caput* deste artigo, e que posteriormente foram cedidos para órgãos ou entidades da União.” (NR)

Art. 2º O art. 2º da Lei nº 8.878, de 1994, passa a vigorar com seu parágrafo único renumerado para § 1º e acrescido do seguinte § 2º:

“Art. 2º

.....

§ 2º Caso as atribuições da empresa pública ou sociedade de economia mista tenham sido absorvidas por órgão da administração direta, autarquia ou fundação pública, o servidor será investido no cargo cujas atribuições mais se assemelhem às do emprego que ocupava.” (NR)

Art. 3º A Lei nº 8.878, de 1994, passa a vigorar acrescida dos seguintes arts. 5º-A e 5º-B:

“Art. 5º-A. Ao servidor anistiado é assegurado o cômputo, para fins de concessão de aposentadoria e pensão por morte, do período de tempo durante o qual, em decorrência das hipóteses previstas no art. 1º, esteve afastado do cargo efetivo ou emprego permanente, dispensado o recolhimento de contribuições previdenciárias relativas ao referido período.” (NR)

“Art. 5º-B É assegurado direito a pensão especial aos dependentes legais do anistiado, desde que:

I - o direito à anistia tenha sido requerido pelo servidor e reconhecido pela Comissão Especial de Anistia ou por Subcomissão Setorial prevista no art. 5º;

II - o servidor tenha falecido antes de retornar à atividade;

III - os dependentes formulem requerimento em tal sentido.

§ 1º Para fins do disposto neste artigo, consideram-se dependentes legais os habilitados a requerer benefício de pensão por morte pelo regime previdenciário a que o servidor estaria vinculado caso houvesse retornado à atividade.

§ 2º O valor do benefício de que trata este artigo será calculado consoante as regras específicas do regime previdenciário referido no § 1º.” (NR)

Art. 4º O art. 6º da Lei nº 8.878, de 1994, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 6º A anistia a que se refere esta Lei só gerará efeitos financeiros a partir do efetivo retorno à atividade **ou da concessão de pensão prevista no art. 5º-B**, vedada a remuneração de qualquer espécie em caráter retroativo.” (NR)

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2013.

Deputado Vicentinho
Relator