

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

PROJETO DE LEI Nº 4.497, DE 2001

(Apensados: PL nº 5.662, de 2001; PL nº 6.032, de 2002; PL nº 6.141, de 2002; PL nº 6.668, de 2002; e PL nº 6.775, de 2002)

Dispõe sobre os termos e limites do exercício do direito de greve pelos servidores públicos.

Autora: Deputada Rita Camata

Relator: Deputado Luciano Castro

I - RELATÓRIO

O projeto em exame pretende regulamentar o direito de greve dos servidores públicos, previsto no art. 37, inciso VII, da Constituição Federal.

Como ressalta a autora, a proposição tem por base, quando pertinentes, os dispositivos da Lei nº 7.783, de 1989, que regula o direito de greve para os trabalhadores em geral, observando, porém, os aspectos próprios do serviço público, que exigem o estabelecimento de dispositivos específicos.

Entre outras disposições, cuida o projeto de: definir o direito de greve dos servidores públicos; exigir, quando da deflagração da greve, a comunicação da data do seu início pelo menos com 72 horas de antecedência;

fixar os direitos dos servidores grevistas; vedar à administração pública qualquer ameaça de punição pelo legítimo exercício do direito de greve; estabelecer punição para os servidores que abusarem do direito de greve; vedar a demissão de servidores enquanto durar o período de greve; permitir à administração a contratação de serviços de terceiros, por tempo determinado, caso não seja assegurada a prestação de serviços indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis de interesse público; determinar que os dias de greve sejam contados como de efetivo exercício, inclusive remuneratório, desde que, encerrada a greve, as horas não trabalhadas sejam repostas de acordo com cronograma estabelecido conjuntamente pela Administração e pelos servidores; definir os abusos ao direito de greve, incluindo a recusa à prestação de serviços inadiáveis e a manutenção da greve após celebração de acordo ou decisão judicial.

Encontram-se apensadas ao projeto cinco outras proposições, que passaremos a comentar.

O Projeto de Lei nº 5.662, de 2001, de autoria do Deputado Aírton Cascavel, busca regulamentar o exercício do direito de greve pelos servidores civis, fazendo-o em termos bastante próximos ao do projeto principal.

O Projeto de Lei nº 6.032, de 2002, foi enviado pelo Poder Executivo com o mesmo escopo. Difere, no entanto, dos anteriores em alguns aspectos, tais como: determina a obrigatoriedade de manutenção de percentual mínimo de 50% de servidores em atividade, podendo o Poder Público postular liminarmente a fixação de percentual superior; prevê que a “ameaça concreta de deflagração de greve autoriza o Poder Público a ingressar em juízo postulando a declaração de ilegalidade do movimento, inclusive liminarmente”; e introduz regras processuais específicas sobre a matéria.

O Projeto de Lei nº 6.141, de 2002, da Deputada Iara Bernardi, também apresenta dispositivos semelhantes aos das proposições anteriores, inovando, contudo, em alguns pontos, como: obrigatoriedade de instalação de processo de negociação, sob pena de crime de responsabilidade da autoridade pública responsável, no prazo de dez dias após a apresentação da pauta de reivindicações dos servidores, podendo o Poder Judiciário fixar multa diária pelo descumprimento dessa obrigação; autorização para que uma Comissão de Intermediação e Arbitragem, composta por representantes da

sociedade civil, possa auxiliar na obtenção de uma solução para o conflito, podendo, por consenso entre as partes, arbitrar as cláusulas aplicáveis a ambas.

O Projeto de Lei nº 6.668, de 2002, da Deputada Elcione Barbalho, tal como os demais, estabelece direitos e obrigações para os servidores grevistas e para a Administração, cabendo destacar, entre seus aspectos particulares, a possibilidade de composição dos conflitos por meio de arbitragem, cabendo às partes, em comum acordo, a escolha do árbitro.

Finalmente, o Projeto de Lei nº 6.775, de 2002, oriundo da Comissão de Legislação Participativa, busca regulamentar o direito constitucional de greve dos servidores públicos civis com disposições semelhantes ao da proposição principal, cabendo destacar, entre as inovações que apresenta, as seguintes disposições: previsão de que a Justiça do Trabalho, por iniciativa de qualquer das partes ou do Ministério Público do Trabalho, decida sobre a procedência das reivindicações dos servidores; e o estabelecimento da obrigatoriedade de constituição, no âmbito de cada Poder, nas três esferas de governo, de uma comissão permanente de assuntos sindicais e associativos, com a finalidade de intermediar as relações entre as entidades sindicais e a administração pública.

No prazo regimental, foram apresentadas três emendas ao PL nº 4.497/01, pelo Deputado Francisco Rodrigues, com os seguintes objetivos: acrescentar às atividades consideradas essenciais os serviços que visam possibilitar o atendimento direto das atribuições legais das Forças Armadas; atribuir competência à Justiça do Trabalho para decidir sobre a procedência das reivindicações dos servidores grevistas; e permitir à administração a cobrança judicial de indenização por prejuízos derivados do abuso do direito de greve, motivado por decisão de entidade sindical.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Preliminarmente, cabe ao relator consignar a existência, no conjunto das proposições ora relatadas, de aspectos passíveis de questionamento sob a ótica de sua constitucionalidade, relacionados à iniciativa legislativa da matéria e à possibilidade de extensão das regras propostas às demais unidades da Federação. Trata-se, contudo, de discussão a ser realizada, se for o caso, pela Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, competente para tanto, devendo esta Comissão ater-se ao mérito dos projetos.

No mérito, a primeira consideração a ser feita diz respeito à oportunidade das proposições, sem dúvida indiscutível. Os movimentos grevistas ocorridos em 2001, envolvendo diversos setores da administração pública, particularmente a área previdenciária, deixaram mais do que clara a necessidade de discussão do tema.

O direito de greve dos servidores públicos foi assegurado há mais de quatorze anos pela Constituição Federal. Todavia, como já decidiu o Supremo Tribunal Federal, o exercício desse direito depende de regulamentação legal. Até que a lei em questão seja editada, estão condenadas à ilegalidade as paralisações realizadas pelos servidores como última alternativa para que suas reivindicações sejam verdadeiramente consideradas pelas autoridades competentes.

A inexistência de normas sobre a matéria vem ensejando a radicalização de posições por parte dos servidores e da administração pública. O maior prejuízo decorrente dos impasses que se estabelecem nessas situações recai, sem dúvida, sobre a população, que acaba sendo privada da prestação de serviços essenciais. Por mais justas que se mostrem as reivindicações – e elas certamente o são – o atendimento de necessidades inadiáveis não pode, em nenhuma hipótese, ser negado à sociedade. É, portanto, fundamental a fixação de normas definidoras de direitos, deveres e sanções para as duas partes diretamente envolvidas, que são os servidores e a administração.

A proposição apresentada pela ilustre Deputada Rita Camata reúne, de forma coerente, regras disciplinadoras do direito de greve dos servidores públicos. O projeto tem como ponto de partida a Lei nº 7.783/89, que regula satisfatoriamente a matéria no âmbito da legislação trabalhista,

incorporando àquelas disposições normas que procuram atender às características específicas da administração pública.

No mérito, portanto, somos de opinião que a proposição merece a aprovação por parte deste órgão colegiado.

Todavia, entendemos que o projeto, ainda que bem elaborado, pode ser aperfeiçoado em alguns pontos, mediante as seguintes alterações: revisão de sua parte conceitual (art. 2º), na qual nos parece haver certa redundância; supressão da vedação de punição de servidor no exercício do legítimo direito de greve, por desnecessária (art. 5º, § 2º); exclusão das áreas de educação, tributação e finanças entre as definidas como essenciais, para que não se estabeleça restrição excessiva ao exercício do direito (art. 8º).

Os demais projetos são igualmente meritórios e, como já afirmado em vários trechos deste parecer, contêm muitos pontos em comum com o principal. Por essa razão somos também levados a opinar por sua aprovação, salvo quanto a alguns procedimentos que não consideramos compatíveis com garantias constitucionais ou princípios maiores norteadores da administração pública.

Entre esses procedimentos, destacamos algumas regras assaz restritivas, propostas pelo Poder Executivo, que, na prática, podem inviabilizar o exercício do direito de greve previsto na Constituição. Referimo-nos à obrigatoriedade de manutenção do percentual de 50% de servidores em atividade, passível de ser elevado por decisão judicial, e à possibilidade de uma declaração prévia de ilegalidade mediante a “ameaça concreta de deflagração de greve”.

Também não nos parecem apropriados os dispositivos que autorizam a arbitragem nessa matéria, uma vez que a administração pública deve agir estritamente segundo as normas legais, sujeita que está, pelo texto constitucional, ao princípio da legalidade.

No que concerne às emendas apresentadas ao projeto, somos favoráveis às Emendas nº 1 e nº 3. No primeiro caso, porque as atividades em questão estão diretamente ligadas à segurança nacional e devem, por esse motivo, ser consideradas essenciais. No caso da Emenda nº 3, é justo que a Administração seja indenizada por prejuízos causados pelo abuso do direito de greve, decorrente de decisão de entidade sindical. Quanto à Emenda nº

2, opinamos pela rejeição, pois, como já decidiu o Supremo Tribunal Federal, a Justiça do Trabalho não é competente para julgar dissídios pertinentes aos servidores estatutários.

Em face do exposto, nosso voto é pela aprovação dos Projetos de Lei de números 4.497/01, 5.662/01, 6.032/02, 6.141/02, 6.668/02 e 6.775/02 e das Emendas nº 1 e nº 3, na forma do substitutivo em anexo, bem como pela rejeição da Emenda nº 2.

Sala da Comissão, em de de 200 .

Deputado LUCIANO CASTRO
Relator

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 4.497, DE 2001

Dispõe sobre os termos e limites do exercício do direito de greve pelos servidores públicos.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º. O direito de greve será exercido pelos servidores públicos nos termos e limites estabelecidos por esta lei, competindo-lhes decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam por meio dele defender.

Art. 2º. Para os fins desta lei considera-se:

I – Administração: órgão da administração direta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como respectivas autarquias e fundações públicas;

II - servidor: pessoa legalmente investida em cargo público;

III – legítimo exercício do direito de greve: suspensão coletiva, temporária e pacífica, total ou parcial, da prestação de serviços públicos.

Art. 3º. Caberá à entidade sindical dos servidores convocar, na forma de seu estatuto, assembléia geral para deliberar sobre as reivindicações da categoria e sobre a deflagração da greve.

§ 1º O estatuto da entidade sindical deverá prever as formalidades para convocação da assembléia geral e o *quorum* específico exigido para deliberação quanto à greve.

§ 2º Se inexistir entidade sindical representativa dos servidores públicos, assembléia geral convocada com pelo menos 24 (vinte e quatro) horas de antecedência, desde que conte com a presença de pelo menos 50% (cinquenta por cento) dos integrantes da categoria, poderá deliberar sobre a greve por maioria absoluta dos presentes, devendo, obrigatoriamente, caso a greve seja aprovada, constituir comissão de negociação.

§ 3º A entidade sindical ou a comissão de negociação a que se refere o § 2º representará os interesses dos servidores em greve nas negociações com a Administração e, caso seja necessário, junto ao Poder Judiciário.

Art. 4º. É obrigatória a comunicação da deflagração da greve e das reivindicações dos servidores à Administração, por parte da entidade sindical ou da comissão de negociação, com antecedência mínima de 72 (setenta e duas) horas do início da greve.

Art. 5º. São assegurados aos servidores em greve, sem prejuízo de outros direitos:

I - a livre divulgação do movimento grevista entre os servidores;

II - a persuasão, o convencimento e o aliciamento dos servidores visando sua adesão à greve, mediante o emprego de meios pacíficos;

III - a arrecadação de fundos para o movimento grevista;

IV - a prestação de esclarecimentos à população sobre os motivos e objetivos da greve.

§ 1º Em nenhuma hipótese, o legítimo exercício do direito de greve poderá servir de justificativa ou atenuante para quaisquer ações de servidores ou da Administração que constituam violação, ameaça ou constrangimento ao exercício dos direitos e garantias fundamentais.

§ 2º É vedado à Administração, sob pena de crime de responsabilidade das autoridades, por qualquer forma constranger servidor a comparecer ao trabalho, bem como procurar frustrar o exercício dos direitos previstos neste artigo.

Art. 6º Durante o período de greve são vedados, nos órgãos ou entidades públicas cujas atividades estejam interrompidas ou prejudicadas, os atos de:

I - demissão de servidor, exceto nos casos previstos nos arts. 11 e 12;

II - exoneração de servidor, exceto em se tratando de cargos em comissão de livre provimento e exoneração, ou, sendo cargo efetivo, se a pedido do servidor;

III - nomeação de novos servidores para exercício de cargo efetivo, mesmo que temporariamente;

IV - contratação por tempo determinado prevista no art. 37, IX, da Constituição Federal;

V - contratação de terceiros para a execução de serviços prestados usualmente por servidor.

§ 1º As vedações constantes nos incisos IV e V não se aplicam aos casos previstos no § 2º do art. 8º.

§ 2º A inobservância do disposto neste artigo implicará a nulidade do ato respectivo e a responsabilização da autoridade que o praticou ou determinou.

Art. 7º São considerados serviços ou atividades essenciais, além daqueles especificados na lei de que trata o § 1º do art. 9º da Constituição Federal:

I - a representação diplomática do país no exterior e a recepção a representantes de governos estrangeiros ou de organismos internacionais, em visita oficial ao país;

II - o exercício de poder de polícia;

III - os serviços de carceragem e vigilância de presos e de segurança dos estabelecimentos do sistema penitenciário;

IV - os serviços de assistência à saúde e previdência;

V - os serviços do Poder Judiciário diretamente vinculados ao exercício de suas funções;

VI – os serviços que visam possibilitar o atendimento direto das atribuições legais das Forças Armadas.

Art. 8º. Durante a greve em órgãos e entidades públicas que executem serviços ou atividades essenciais, os servidores, sob a coordenação de entidade sindical ou da comissão de negociação a que se refere o § 2º do art. 3º, ficam obrigados a garantir a prestação dos serviços indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis de interesse público.

§ 1º São necessidades inadiáveis de interesse público aquelas que, se não atendidas, coloquem em risco iminente a segurança do Estado, a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população, o exercício dos direitos e garantias fundamentais e a preservação do patrimônio público.

§ 2º No caso de inobservância do disposto neste artigo pelos servidores, fica a Administração autorizada a proceder à:

I - contratação de pessoal por tempo determinado, prevista no art. 37, IX, da Constituição Federal; .

II - contratação de serviços de terceiros para a execução de serviços prestados usualmente por servidor, admitida a dispensa de licitação;

§ 3º Os contratos previstos no § 2º restringir-se-ão à efetiva prestação dos serviços a que se refere o *caput* e serão rescindidos em prazo não superior a 15 (quinze) dias após o encerramento da greve.

Art. 9º Os dias de greve serão contados como de efetivo exercício para todos os efeitos, inclusive remuneratórios, desde que, após o encerramento da greve, sejam repostas as horas não trabalhadas, de acordo com cronograma estabelecido pela Administração, com a participação da entidade sindical ou da comissão de negociação a que se refere o § 2º do art. 3º.

Art. 10. Constitui abuso do direito de greve:

I - a paralisação que não atenda as formalidades para convocação da assembléia geral dos servidores e o quorum específico para deliberação;

II - a paralisação de serviços sem a devida comunicação à Administração, com a antecedência mínima prevista no art. 4º;

III - a recusa à prestação dos serviços indispensáveis ao atendimento das necessidades de interesse público previstas no art. 8º;

IV - a manutenção da greve após decisão judicial sobre a legalidade das reivindicações que a tenham motivado.

Art. 11. O abuso do direito de greve, devidamente apurado em processo administrativo, assegurada ao acusado ampla defesa, acarretará as penalidades de:

I - suspensão de até 90 (noventa) dias, que poderá, a critério da Administração, ser convertida em multa, na base de 30% por dia, da remuneração, ficando o servidor, neste caso, obrigado a permanecer no trabalho;

II - demissão, em caso de reincidência.

Parágrafo Único. A penalidade de suspensão terá seu registro cancelado, sem qualquer efeito retroativo, decorridos 3 (três) anos de efetivo exercício, se o servidor, durante esse período, não incorrer em nova infração disciplinar.

Art. 12 No caso de o abuso do direito de greve haver sido motivado por decisão do sindicato da categoria, a Administração poderá requerer, em juízo, indenização proporcional aos prejuízos causados pela interrupção das atividades no período de paralisação.

Art. 13. A responsabilidade pelos atos praticados durante a greve será apurada, no que couber, nas esferas administrativa, civil e penal.

§ 1º As sanções administrativas, civis e penais poderão cumular-se, sendo independentes entre si.

§ 2º A responsabilidade administrativa do servidor será afastada no caso de absolvição criminal que negue a existência do fato ou sua autoria.

Art. 14. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em de de 200 .

Deputado LUCIANO CASTRO
Relator