

PROJETO DE LEI Nº 4.497, DE 2001

(Apensos: PL 5.662/01, PL 6.032/02, PL 6.141/02,
PL 6.668/02, PL 6.775/02, PL 1.950/03 e PL 981/07)

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

Autora: Deputada RITA CAMATA

Relator: Deputado NELSON MARQUEZELLI

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei n.º 4.497, de 2001, visa regular os termos e limites do exercício do direito de greve, pelos servidores públicos, conforme previsto no art. 37, inciso VII, da Constituição Federal.

Segundo sua justificativa, a proposição baseou-se, sempre que possível, nos dispositivos da Lei n.º 7.783, de 1989, a qual regula o direito de greve para os trabalhadores em geral. Não obstante, diversas alterações e inovações foram necessárias, haja vista as especificidades da estrutura da Administração e das atividades dos servidores públicos.

Assim, o projeto prevê, inicialmente, que o direito de greve será exercido pelos servidores públicos nos termos e limites da lei, competindo-lhes decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam por meio dele defender.

Dispõe, em seguida, sobre os conceitos pertinentes à matéria, e confere às entidades sindicais a prerrogativa de convocar, na forma de seus estatutos, assembléia geral para deliberar sobre as reivindicações das respectivas categorias e sobre a deflagração da greve, prevendo ainda os procedimentos cabíveis no caso de inexistência de entidade sindical representativa dos servidores.

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

Estabelece ainda que, deflagrada a greve, esta deverá ser comunicada à Administração com pelo menos 72 horas de antecedência da data de seu início, além de fixar os direitos e deveres dos servidores grevistas e da Administração Pública.

A proposição define quais são os serviços considerados essenciais e disciplina a realização da greve nos órgãos e entidades que os executam, prevendo que, no caso de inobservância das garantias estabelecidas pela lei, a Administração poderá proceder à contratação de pessoal por tempo determinado ou de serviços de terceiros.

Na seqüência, o projeto determina 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.

Por fim, são relacionadas as condutas consideradas como abuso do direito de greve, entre as quais se encontram a recusa à prestação de serviços considerados essenciais e a manutenção da greve após celebração de acordo ou decisão judicial, prevendo-se também as sanções respectivas e a responsabilidade nas esferas administrativa, civil e penal.

Ao longo de sua tramitação nesta Casa, foram apensadas à proposição principal sete outras, as quais comentamos na seqüência.

O PL 5.662/01, do Deputado Airton Cascavel, procura regular o exercício do direito de greve pelos servidores civis de forma muito semelhante àquela adotada pela proposição principal.

O PL 6.032/02, do Poder Executivo, difere 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; e introduz regras processuais específicas sobre a matéria.

O PL 6.141/02, da Deputada Iara Bernardi, também apresenta dispositivos semelhantes aos da proposição principal, inovando, contudo, em alguns pontos, como: obrigatoriedade de instalação de processo de negociação, sob pena de crime de responsabilidade da autoridade pública

responsável; previsão de instituição de um Comitê de Negociação, no âmbito dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, em cada esfera político-administrativa; e 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 PL 6.668/02, da Deputada Elcione Barbalho, igualmente estabelece direitos e obrigações para os servidores grevistas e para a Administração, muito embora preveja a possibilidade de composição dos conflitos por meio de arbitragem, cabendo às partes, em comum acordo, a escolha do árbitro. O projeto também se distingue quanto ao campo de aplicação de suas normas, que se destinam aos servidores da administração pública federal.

O PL 6.775/02, da Comissão de Legislação Participativa, visa regulamentar o direito de greve dos servidores públicos civis com algumas disposições semelhantes às da proposição principal, destacando-se, entretanto, a 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 a 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.

O PL 1.950/03, do Deputado Eduardo Paes, objetiva disciplinar a matéria apenas no âmbito da administração pública federal. Além de disposições similares às da proposição principal e das demais apensadas, o projeto prevê que, frustrada a negociação, é facultada a cessação coletiva do trabalho. Adicionalmente, é estabelecido que o Poder Judiciário, por iniciativa de qualquer das partes ou do Ministério Público Federal, decidirá sobre a procedência, total ou parcial, das reivindicações.

O PL 981/07, do Deputado Regis de Oliveira, que regula a matéria priorizando, em todas as fases de negociação, a participação do Poder Judiciário. Inova, também, no que diz respeito a não permitir que o movimento paredista obste o acesso dos servidores ao trabalho ou a circulação pública, e nem causem ameaça ou dano às pessoas ou propriedades. Por fim, visa impedir que sejam violados ou constrangidos, pelo movimento, os direitos e garantias fundamentais.

No prazo regimental, foram apresentadas três emendas ao PL 4.497/01, todas do Deputado Francisco Rodrigues. A Emenda nº 1 busca acrescentar às atividades consideradas essenciais os serviços que visam possibilitar o atendimento direto das atribuições legais das Forças Armadas; a Emenda nº 2 visa atribuir competência à Justiça do Trabalho para decidir sobre a procedência das reivindicações dos servidores grevistas; e a Emenda nº 3 pretende permitir à Administração a cobrança judicial de indenização por prejuízos derivados do abuso do direito de greve, motivado por decisão de entidade sindical.

Cabe-nos agora, na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, analisar o mérito das proposições com base no que dispõe o art. 32, inciso XVIII, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

É de se destacar, inicialmente, que após a edição da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, não é pacífica a possibilidade de a União editar normas legais sobre o direito de greve que venham a alcançar todas as unidades da federação. Antes da referida emenda, a Constituição Federal exigia lei complementar para a regulamentação do direito de greve no serviço público, ficando assim afastado qualquer questionamento sobre a competência legislativa da União. Porém, no atual ordenamento constitucional, pode-se argumentar que a lei específica exigida para dispor sobre a matéria deve ser editada no âmbito de cada ente federativo, haja vista que o tema servidores públicos não é de competência privativa da União. Neste sentido poder-se-ia questionar também a iniciativa reservada ao Poder Executivo. Essa discussão, no entanto, deverá ocorrer no âmbito da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, à qual compete manifestar-se sobre a constitucionalidade das proposições, cujo exame inclui a competência legislativa da União e a existência ou não de reserva de iniciativa sobre a matéria. Cabe, portanto, à Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público analisar o mérito das proposições.

Não poderia haver cenário mais oportuno que o atual para a aprovação

de lei que regule o direito de greve dos servidores públicos, garantido pela Constituição Federal desde 1988. O dispositivo constitucional que o assegurou, no entanto, não é auto-aplicável e, segundo tem entendido o Supremo Tribunal Federal, requer a edição de lei regulamentadora para que seja exercido dentro da legalidade.

Assim, em um momento em que os passageiros sofrem nos aeroportos com atrasos e cancelamentos de vôos que, em parte, são atribuídos à falta de critérios que definam os limites das paralisações dos controladores de tráfego aéreo, as proposições ora relatadas tornam-se não só oportunas, mas essenciais.

Toda a sociedade é prejudicada por essa lacuna na ordem jurídica: os servidores, de um lado, não têm qualquer garantia para exercer seu direito constitucionalmente assegurado; a Administração, por seu turno, não dispõe de instrumentos legais adequados para agir ou, pelo menos, para garantir a prestação de serviços, especialmente aqueles considerados essenciais; e a população em geral, usuária dos serviços públicos, deixa de ter acesso a eles, o que pode significar, em alguns casos, até risco de vida.

O direito de greve é legítimo e precisa ser protegido pela lei, sob pena de esvaziamento do comando constitucional. É preciso também que tanto a Administração quanto os servidores se submetam a regras que impeçam a ocorrência de arbitrariedades ou simplesmente a omissão e o descaso que costumam advir quando do encaminhamento de reivindicações pelas entidades representativas dos servidores ou da necessidade de prestação de serviços essenciais com um mínimo de qualidade e segurança.

As proposições ora relatadas reúnem coerentemente normas disciplinadoras do direito de greve no âmbito da administração pública. A Lei n.º 7.783/89, que rege a matéria para os trabalhadores em geral, é um bom ponto de partida para a elaboração da lei em questão, impondo-se, todavia, conforme já comentado, adequá-la às especificidades do serviço público.

Optamos, então, por oferecer substitutivo que contém boa parte das disposições contidas no conjunto das proposições em exame. Com relação ao projeto principal, a exemplo do relator que nos precedeu nesta tarefa, promovemos alguns ajustes na parte conceitual, eliminando redundâncias e restrições excessivas ao exercício do direito de greve.

Dentre as principais alterações efetuadas, suprimimos a vedação de punição de servidor no exercício do legítimo direito de greve por entendermos que o tema já é tratado nos dispositivos que se referem ao abuso do direito de greve; excluímos as áreas de educação, tributação e finanças dentre as definidas como essenciais, para que não se estabeleça restrição excessiva ao exercício do direito; acrescentamos diversos serviços que consideramos essenciais, a exemplo de transportes em geral, segurança pública, controle de fronteiras e tributação alfandegária; serviços de telecomunicações e fornecimento de energia elétrica e água; defesa e controle do tráfego aéreo; e serviços de necropsia e funerários.

Quanto aos projetos apensados, como já comentado, há muitas disposições semelhantes às do projeto principal, as quais se encontram incorporadas ao substitutivo. Não adotamos, no entanto, disposições excessivamente restritivas ou permissivas. Entendemos, de forma geral, que a nova lei deverá garantir o atendimento de necessidades inadiáveis da população, tal como previsto no substitutivo, mas não deve impor a presença maciça dos servidores em todos os setores, sob pena de se tornar inócua a regulamentação do direito em questão.

Não foram também incorporadas ao substitutivo as disposições relativas à arbitragem, uma vez que não se mostram apropriadas em face do princípio constitucional da legalidade, o qual impõe à Administração Pública agir rigorosamente em conformidade com o previsto em lei.

No substitutivo, a exemplo de dispositivos constantes do PL 6.141/02, da Deputada Iara Bernardi, e do PL 6.032/02, do Poder Executivo, introduzimos a previsão de que, apresentada a pauta de reivindicações dos servidores, a Administração deverá instalar processo de negociação, manifestando-se, no prazo de trinta dias, pelo acolhimento, pela apresentação de proposta conciliatória ou pela fundamentação da impossibilidade de seu atendimento.

No que concerne às emendas apresentadas ao projeto, somos favoráveis à Emenda nº 1, porque as atividades em questão, estando diretamente ligadas à segurança nacional, devem ser consideradas essenciais. Quanto à Emenda nº 2, opinamos por sua rejeição, pois, como já decidiu o Supremo Tribunal Federal, a Justiça do Trabalho não é competente para julgar dissídios pertinentes aos servidores estatutários. No caso da Emenda nº 3, não recomendamos sua aprovação, uma vez que a lei já prevê que aquele

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

que, por ato ilícito, causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo (Lei 10.406/02 - Código Civil, art. 927).

Desta forma, ante o exposto, nosso voto é pela APROVAÇÃO, no mérito, do Projeto de Lei nº 4.497, de 2001, e dos Projetos de Lei 5.662/01, 6.032/02, 6.141/02, 6.668/02, 6.775/02, 1.950/03 e 981/07, apensados ao primeiro, bem como da Emenda nº 1, na forma do substitutivo anexo. Votamos, ainda, pela REJEIÇÃO, no mérito, das Emendas nº 2 e nº 3.

Sala da Comissão, em de de 2007.

Deputado NELSON MARQUEZELLI
Relator

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 e a cessação 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 48 (quarenta e oito) 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.

§ 4º A entidade sindical ou a comissão de negociação deverá informar a sociedade, por meio de anúncios em jornais, rádios ou canais de televisão, sobre a proposta de deflagração de greve.

Art. 4º Apresentada a pauta de reivindicações nos termos do art. 3º, a Administração adotará os seguintes procedimentos:

I – instalará processo de negociação;

II – manifestar-se-á, no prazo de 30 (trinta) dias contados do recebimento das reivindicações, acolhendo-as, apresentando proposta conciliatória ou fundamentando a impossibilidade de seu atendimento.

Art. 5º Transcorrido o prazo previsto no inciso II do art. 4º e tendo a assembléia geral deliberado pela deflagração da greve, caberá à entidade sindical ou à comissão de negociação comunicar tal fato à Administração, com antecedência mínima de 72 (setenta e duas) horas do início da greve.

Art. 6º São assegurados aos servidores em greve os seguintes direitos:

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

II - a persuasão e o aliciamento dos servidores visando à 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 responsabilização das autoridades, por qualquer forma constranger servidor a comparecer ao trabalho, bem como procurar frustrar o exercício dos direitos previstos neste

artigo.

Art. 7º 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 no art. 12 ou quando se tratar de demissão fundada em fatos não relacionados à paralisação;

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

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

§ 1º As vedações constantes nos incisos III e IV não se aplicam aos casos previstos no § 2º do art. 9º.

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

Art. 8º 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 – os serviços em aeroportos, rodovias, portos, ferrovias e transportes públicos em geral;

III – a segurança pública, o policiamento e o controle de fronteiras;

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

V - os serviços de assistência à saúde, inclusive atendimento ambulatorial de emergência, e à previdência, especialmente concessão e pagamento de benefícios previdenciários e assistenciais;

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

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

VII – os serviços que visam possibilitar o atendimento direto das atribuições legais das Forças Armadas;

VIII – a arrecadação e a fiscalização tributária em alfândegas, postos de fronteira, rodovias, portos, aeroportos e postos de pedágio;

IX – o tratamento e o abastecimento de água potável;

X – a produção, distribuição e comercialização de energia elétrica;

XI – a inspeção agropecuária e sanitária de produtos de origem animal e vegetal;

XII – a manutenção de serviços de telecomunicações;

XIII – a defesa e o controle do tráfego aéreo; e

XIV – os serviços de necropsia e funerários.

Art. 9º Durante a greve em órgãos e entidades públicas que executem serviços ou atividades essenciais, os servidores, sob a coordenação da 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, com a presença de, no mínimo, 45% (quarenta e cinco por cento) dos servidores em atividade.

§ 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. 10. Os dias de greve serão contados como ausência injustificada para todos os efeitos.

Art. 11. Constitui abuso do direito de greve:

I - a paralisação que não atenda às 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. 5º;

III - a recusa à prestação dos serviços indispensáveis ao atendimento das necessidades de interesse público previstas no art. 9º;

IV - a utilização de métodos que visem constranger ou obstar o acesso dos servidores que não aderiram à greve ao seu ambiente de trabalho ou a circulação pública; e

V - a manutenção da greve após a celebração de acordo ou decisão judicial sobre a legalidade das reivindicações que a tenham motivado.

Art. 12. 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.

§ 1º 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.

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

§ 2º O sindicato da categoria cuja greve for considerada abusiva, pelo Judiciário, ficará sujeito a multa de até R\$ 30.000,00 (trinta mil reais) por dia de paralisação.

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

Parágrafo único. As sanções administrativas, civis e penais poderão cumular-se, sendo independentes entre si.

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

Sala da Comissão, em de de 2007.

Deputado NELSON MARQUEZELLI
Relator