

# 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; PL nº 6.775, de 2002; e PL nº 1.950, de 2003)

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

**Autora:** Deputada Rita Camata

**Relator:** Deputado Isaías Silvestre

### I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 4.497, de 2001, objetiva disciplinar o exercício do direito de greve dos servidores públicos, previsto no art. 37, inciso VII, da Constituição Federal.

Conforme relatado em sua justificativa, 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.

O art. 1º do projeto prevê 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.

O art. 2º apresenta os conceitos pertinentes à matéria, entre outros o de órgão ou entidade pública, assim definido: “*órgão da administração direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e suas respectivas autarquias e fundações públicas*”.

O art. 3º 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.

O art. 4º exige, quando da deflagração da greve, a comunicação da data do seu início pelo menos com 72 horas de antecedência.

Os arts. 5º e 6º fixam os direitos e deveres dos servidores grevistas e da Administração Pública.

O art. 7º relaciona os serviços considerados essenciais. O art. 8º disciplina a realização da greve nos órgãos que executem tais serviços, 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.

O art. 9º 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.

Os arts. 10 e 11 indicam as condutas consideradas como abuso do direito de greve, nelas incluindo a recusa à prestação de serviços inadiáveis e a manutenção da greve após celebração de acordo ou decisão judicial, bem como as sanções correspondentes.

O art. 12 trata da responsabilidade nas esferas administrativa, civil e penal.

Encontram-se apensadas ao projeto seis 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 aos 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 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, 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; 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 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. O projeto também se distingue em relação ao campo de aplicação de suas normas, que se destinam aos servidores da administração pública federal.

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 algumas disposições semelhantes às da proposição principal, cabendo destacar, entre os dispositivos particulares que apresenta, os seguintes: 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 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.

O Projeto de Lei n.º 1.950, de 2003, do Deputado Eduardo Paes, pretende disciplinar a matéria no âmbito da administração pública federal. Além de disposições similares às da proposição principal e das demais apensadas, o projeto estabelece que, frustrada a negociação, é facultada a cessação coletiva do trabalho, e que o Judiciário, por iniciativa de qualquer das partes ou do Ministério Público Federal, decidirá sobre a procedência, total ou parcial, das reivindicações.

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

Em relação à constitucionalidade das proposições em tela, não constitui tema pacífico a possibilidade de a União editar normas legais sobre o assunto, alcançando todas as unidades federadas. Antes da Emenda Constitucional n.º 19, de 1998, a Constituição Federal exigia lei complementar para a regulamentação do direito de greve no serviço público, ficando aí afastada qualquer questionamento sobre a competência legislativa da União. As dúvidas surgiram após a referida Emenda, que remeteu a matéria a *“lei específica”*. Apenas para exemplificar, a renomada administrativista Maria Sylvia Zanella Di Pietro, assim se posiciona sobre o assunto: *“Na redação original do inciso VII, exigia-se lei complementar para regulamentar o direito de greve; pela nova redação, exige-se lei específica. Como a matéria de servidor público não é privativa da União, entende-se que cada esfera de Governo deverá disciplinar o direito de greve por lei própria.”* (Direito Administrativo, Ed. Atlas, 2001, p.448).

Todavia, essa discussão terá foro adequado na douta Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania, à qual compete manifestar-se sobre a constitucionalidade das proposições, que engloba, entre outros pontos, a competência legislativa da União e a existência ou não de reserva de iniciativa sobre a matéria. Àquele colegiado compete deliberar sobre tais aspectos, apresentando, se for o caso, emendas saneadoras, cabendo a esta Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público analisar o mérito das proposições.

Os projetos ora relatados são, sem dúvida, oportunos. O direito de greve dos servidores públicos foi assegurado há mais de dezesseis anos pela Constituição Federal. Todavia, como já decidiu reiteradamente o Supremo Tribunal Federal (MI n.º 585, DJ de 02.08.02; MI n.º 485, de 23.08.02; MI n.º 438, DJ de 16.06.95; MI n.º 20, DJ de 19.05.94), o exercício desse direito depende de regulamentação legal. Até a aprovação da lei correspondente, as paralisações de serviços públicos estarão necessariamente no campo da ilegalidade.

Toda a sociedade é prejudicada por essa lacuna na ordem jurídica. Não são incomuns radicalizações e arbitrariedades tanto do lado da Administração, como também dos servidores, quando se deflagram as greves. Sofre a população que depende de serviços públicos em áreas como saúde, previdência e transporte coletivo, apenas para citar alguns setores essenciais.

O direito de greve é legítimo e precisa ser protegido pela lei, sob pena de completo esvaziamento do comando constitucional. É preciso também que a Administração se submeta a regras que a impeçam de cometer arbitrariedades ou simplesmente de se omitir quando do encaminhamento de reivindicações pelas entidades representativas dos servidores.

De forma geral, a proposição principal e os projetos apensados 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, ajustá-la às especificidades do serviço público.

O substitutivo ora oferecido pela relatoria engloba boa parte das disposições contidas no conjunto das proposições em exame. Em relação ao projeto principal, a exemplo do relator que nos precedeu nesta tarefa, promovemos alguns ajustes na parte conceitual, eliminando redundâncias no art. 2º; suprimimos a vedação de punição de servidor no exercício do legítimo direito

de greve (art. 5º, § 2º), por entendermos que o tema já é tratado nos dispositivos que se referem ao abuso do direito de greve; e excluimos as áreas de educação, tributação e finanças entre as definidas como essenciais, para que não se estabeleça restrição excessiva ao exercício do direito (art. 8º), ressalvadas, em qualquer caso, as atividades que envolvam poder de polícia.

Em relação aos projetos apensados, como já comentado, há muitas disposições semelhantes às do projeto principal, que se encontram incorporadas ao substitutivo. Não apoiamos, contudo, disposições excessivamente restritivas, como as contidas no PL n.º 6.032, encaminhado em 2002 pelo Poder Executivo, particularmente as que estipulam um percentual elevado de presença durante o movimento grevista, com a possibilidade de ampliação pelo Poder Judiciário, uma vez que regra com esse teor tenderia a anular o direito que se pretende disciplinar. Evidentemente a nova lei deverá garantir o atendimento de necessidades inadiáveis da população, tal como previsto no substitutivo. Mas não se deve, de forma generalizada, impor a presença maciça dos servidores em todos os setores, sob pena, como já dito, 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 dos PLs n.º 6.141/02, da Deputada Iara Bernardi, e n.º 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 fundamentando a 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 que, por*

*ato ilícito (...), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo” (Lei n.º 10.406, de 2002, - Código Civil - art. 927).*

Em face do exposto, nosso voto é pela aprovação dos Projetos de Lei n.º 4.497/01, n.º 5.662/01, n.º 6.032/02, n.º 6.141/02, n.º 6.668/02, n.º 6.775/02 e n.º 1.950/03, bem como da Emenda n.º 1, na forma do substitutivo em anexo, bem como pela rejeição das Emendas n.º 2 e n.º 3.

Sala da Comissão, em                    de                    de 200 .

Deputado ISAÍAS SILVESTRE  
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 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 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 Apresentada a pauta de reivindicações nos termos do art. 3º, a Administração adotará os seguintes procedimentos:

I – instalará processo de negociação;

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

Art. 5.º 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, sem prejuízo de outros direitos:

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

II - a persuasão 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 responsabilidade 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 - nomeação de novos servidores para exercício de cargo efetivo;

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. 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 - 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. 9º 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. 10. 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. 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 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.

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. 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 ISAÍAS SILVESTRE  
Relator