

## **PARECER Nº       , DE 2013**

Da COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA, sobre a Sugestão nº 8, de 2012, da Associação dos Funcionários Locais no Exterior (AFLEX), que propõe a instituição do plano de *Carreira dos Funcionários Locais contratados pelo Governo Brasileiro no exterior*.

RELATOR: Senador **PAULO PAIM**

### **I – RELATÓRIO**

A Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) recebeu a Sugestão (SUG) nº 8, de 2012, patrocinada pela Associação dos Funcionários Locais no Exterior (AFLEX), que propõe a criação de uma carreira funcional para as pessoas contratadas pelo governo brasileiro no exterior.

O Plano de Carreira formulado pela AFLEX, conforme documento que acompanha a proposta, teria o objetivo de minimizar os problemas trabalhistas enfrentados por esses funcionários. Entre as dificuldades apontadas, a Associação, destaca a fragilidade das garantias trabalhistas devidas a esses funcionários, pelo fato de serem contratados de acordo com as leis de cada país de admissão.

De acordo com a representação desses trabalhadores, a situação gera insegurança em razão das diferentes legislações de cada país, agravada, ainda, pelo fato de que, em alguns deles, as garantias trabalhistas existem baseadas na tradição e no direito consuetudinário, o que não é reconhecido pelo Brasil, regido que é pelo princípio da legalidade. Em função disso, a Associação afirma que, em alguns países, a ausência de legislação retira dos funcionários locais que trabalham nas representações brasileiras as mínimas garantias trabalhistas.

Argumenta que, como são trabalhadores prestando serviço em território nacional brasileiro, ainda que localizado no exterior, teriam direito às mesmas prerrogativas constitucionais que amparam as demais categorias trabalhistas nacionais.

Para enfrentar esse problema, a Associação elaborou um Plano de Carreira, em forma de projeto de lei, que contém as medidas necessárias para superar os problemas que aponta. Tal projeto apresenta, entre suas principais determinações, as seguintes:

- regula a forma de ingresso, estabelecendo o processo seletivo público (art. 3º);
- especifica o direito a salário não inferior ao mercado local;
- possibilita a inscrição no sistema previdenciário brasileiro ou de inscrição em fundo de pensão privado no local de prestação de serviço;
- garante a aplicação da legislação trabalhista brasileira subsidiariamente, o recebimento de 13º salário, o direito a férias anuais e à licença-gestante de 120 dias;
- assegura o direito de defesa e contraditório, antes da aplicação de qualquer penalidade, inclusive demissão (arts. 5º, 6º, 7º e 8º);
- estabelece o direito à assistência médica sem ônus, incluindo-se no benefício os dependentes legais e os funcionários aposentados (arts. 9º e 10);
- designa as funções da carreira e as tarefas a elas associadas (art. 11);
- concede estabilidade no emprego após dois anos de prestação de serviço (art. 12);
- fixa fórmula de reajuste salarial, caso não haja previsão no país da prestação do serviço (art. 13);
- institui a gratificação por especialização e a gratificação por desempenho (arts. 14 e 15);
- proíbe diferença salarial entre funcionários que exerçam idêntica função na mesma região/estado (art. 17); e

- cria um Fundo de Pensão próprio, de adesão facultativa (art. 17).

## II – ANÁLISE

Nos termos do inciso I do art. 102-E do Regimento Interno do Senado Federal, compete a esta Comissão opinar sobre sugestões legislativas apresentadas por associações e entidades organizadas da sociedade civil, como é o caso da SUG nº 8, de 2012. A referida sugestão legislativa atende aos requisitos formais de admissibilidade, conforme estipulados pelo Ato da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa nº 1, de 2006, e foi instruída com os documentos que comprovam a legitimidade da Associação dos Funcionários Locais no Exterior (AFLEX) para encaminhar a sugestão nos termos exigidos.

Observe-se que a presente análise tem caráter preliminar, visto que, nos termos do parágrafo único do referido artigo, as sugestões eventualmente aprovadas pela CDH serão transformadas em proposições de autoria da Comissão e encaminhadas à Mesa, para tramitação, ouvidas as comissões competentes para o exame de mérito.

Assim, ressaltamos que o mérito, a constitucionalidade e a juridicidade do projeto de lei resultante da Sugestão nº 8, de 2012, serão oportunamente apreciados pelas comissões competentes, mas desde já manifestamos nosso apoio às reivindicações apresentadas pela Associação, que busca garantir os direitos trabalhistas dos funcionários que trabalham nas representações brasileiras no exterior, ainda que contratados localmente. Perceba-se, como destacado pela AFLEX, que se trata de território brasileiro, devendo as autoridades nacionais agir institucionalmente para resolver a situação.

No entanto, não se pode desconhecer que a criação de um plano de carreira no Executivo por meio de projeto de lei de iniciativa parlamentar contraria o disposto no § 1º do art. 61 da Constituição Federal, pois tal prerrogativa é exclusiva do Presidente da República. Em razão do disposto, optamos, então, por apresentar um projeto de lei que autoriza o Poder Executivo a acolher a proposta apresentada pela Associação.

Acerca de projetos autorizativos, cabe lembrar que a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania desta Casa já se pronunciou quanto à constitucionalidade e juridicidade de tais proposições, quando aprovou, em 1998, o Parecer nº 527, do eminente jurista e então Senador Josaphat Marinho.

De acordo com o referido documento, o apoio doutrinário, jurídico e legal de que gozam as leis autorizativas administrativas, orçamentárias e tributárias revela que a iniciativa do Legislativo, nesses casos, não configura ingerência em matérias de atribuição do Executivo, mas sim prova da colaboração real entre Poderes autônomos e harmônicos, que podem e devem alertar-se mutuamente sobre a necessidade da prática de certos atos.

E é a vontade de cooperar para que a melhor solução sobre o tema seja encontrada que nos motiva a aprovar a Sugestão nº 8, de 2012.

### III – VOTO

Em razão do exposto, o voto é pela **aprovação** da Sugestão nº 8, de 2012, nos termos do seguinte projeto de lei do Senado, para que passe a tramitar como proposição desta CDH.

Minuta

## **PROJETO DE LEI DO SENADO Nº                   , DE 2013**

Autoriza o Poder Executivo a instituir a Carreira dos Funcionários Locais contratados pelo Governo Brasileiro no exterior, e dá outras providências.

**Art. 1º** O Poder Executivo fica autorizado a criar a carreira dos Funcionários Locais no Exterior, vinculados às respectivas pastas do Poder Executivo Federal que tenham a função de representar o Brasil no exterior.

**Art. 2º** Para os fins desta Lei, o Funcionário Local no Exterior é o brasileiro ou o estrangeiro admitido para prestar serviços ou desempenhar atividades de apoio que exijam familiaridade com as condições de vida, os usos e os costumes do país onde esteja sediado o posto.

§1º O Funcionário Local prestará serviços exclusivamente nas repartições e órgãos para o qual for contratado.

§2º É vedada a remoção do Funcionário Local para repartição no exterior diversa daquela para a qual foi contratado, não se considerando remoção a que não acarretar a mudança do seu domicílio.

§3º Excepcionalmente, a remoção de que trata o *caput* poderá ser autorizada quando o posto for fechado, por determinação do Ministério das Relações Exteriores, que dará ao funcionário a opção de relocação no posto mais próximo, desde que este seja no mesmo país.

§4º É vedada a utilização da mão de obra de Funcionário Local ajustada para trabalhar nas missões, consulados ou embaixadas para prestação de serviço nas residências dos diplomatas e embaixadores das missões no exterior.

§ 5º É vedada a utilização do Funcionário Local para qualquer tarefa, função ou serviço que não esteja previamente discriminado e acordado no ato de sua contratação e expressamente redigido em seu contrato de trabalho.

**Art. 3º** A admissão do Funcionário Local dar-se-á por meio de processo seletivo público e em função da existência de vaga na lotação fixada para cada repartição, mediante ato do Ministro de Estado das Relações Exteriores (MRE).

§ 1º O concurso de que trata o *caput* deverá ser realizado nas dependências da repartição brasileira para a qual o funcionário será contratado.

§2º As normas gerais de realização do processo seletivo serão estabelecidas em ato do Ministro de Estado das Relações Exteriores, ficando a execução do concurso a cargo da Secretaria de Estado das Relações Exteriores (SERE), juntamente com os postos no exterior.

§3º Em condições de igualdade de competência específica, o processo seletivo dará preferência a quem possuir melhores conhecimentos da língua portuguesa e da língua oficial do país em que o posto está sediado.

§4º Ao candidato aprovado, é vedada a concessão de carta de legitimação ou visto de qualquer espécie, que tenha como objetivo favorecer a sua contratação ou mesmo sua candidatura.

§5º O candidato à vaga de Funcionário Local deverá comprovar, no ato de sua inscrição no concurso público para provimento do cargo, que está legalmente estabelecido no país no qual o posto está estabelecido.

**Art. 4º** São deveres dos Funcionários Locais:

I – exercer com zelo e dedicação o trabalho para o qual for contratado, respeitando o contrato realizado, nos termos das funções nele estipuladas;

II – atender os cidadãos brasileiros e estrangeiros com respeito, presteza e polidez;

III – executar ordens legais de seus superiores hierárquicos na forma da lei;

IV – respeitar o sigilo profissional no exercício de suas funções, mesmo após eventual rompimento da relação de trabalho.

**Art. 5º** São direitos dos Funcionários Locais:

I – salário não inferior ao adotado no mercado local onde está sediada a representação, missão, consulado ou embaixada para a função ou cargo exercido pelo Funcionário Local;

II – aplicação da legislação trabalhista brasileira e o regime geral da previdência social na falta de disposição legal correlata no País receptor, devendo ser aplicados, subsidiariamente à lei local, o Título II da Constituição Federal que dispõe sobre os direitos e garantias fundamentais assegurados pela Constituição da República Federativa do Brasil;

III – recebimento do décimo-terceiro salário, independente de disposição expressa na legislação local;

IV – gozo de férias anuais remuneradas com, pelo menos, um terço a mais do que o salário normal;

V – gozo de licença gestante, sem prejuízo do emprego ou salário, com a duração de cento e vinte dias;

VI – garantia do exercício do direito de defesa e contraditório antes da aplicação de qualquer penalidade, inclusive demissão.

**Art. 6º** O salário de que trata o inciso I do art. 5º, não poderá ser inferior à evolução salarial do mercado de trabalho local e seguirão os mecanismos de reajustes específicos do MRE.

**Art. 7º** As relações trabalhistas e previdenciárias referentes aos Funcionários Locais serão regidas pela legislação vigente no país em que estiver sediada a repartição.

§1º Os Funcionários Locais brasileiros que, em razão de proibição da legislação local, não possam filiar-se ao sistema previdenciário do país de domicílio, serão inscritos na previdência social brasileira.

§2º Aos Funcionários Locais que não puderem se filiar ao sistema previdenciário do país de contratação ou à previdência brasileira, será disponibilizada a filiação a um plano de previdência privada local, de forma a assegurar-lhes parcelas remuneratórias a serem percebidas após a aposentadoria.

§3º Os valores a serem descontados para previdência social dos Funcionários Locais, brasileira ou privada, deverão ser em valores equivalentes.

**Art. 8º** Será aplicada, subsidiariamente, a lei trabalhista brasileira aos Funcionários Locais que, em razão do direito consuetudinário ou ausência de legislação trabalhista local, não possam usufruir, no mínimo, dos direitos trabalhistas garantidos no art. 7º da Constituição Federal e na Consolidação das Leis do Trabalho.

**Art. 9º** Ao Funcionário Local, será assegurada assistência médica, sem ônus, extensiva aos dependentes, mediante a contratação de empresa privada de notória idoneidade, tradição e eficiência no ramo.

*Parágrafo único.* Estende-se a todos os Funcionários Locais aposentados o direito ao seguro de saúde, no exterior, na forma em que o benefício era prestado na ativa.

**Art.10.** São considerados dependentes o cônjuge ou companheiro e os filhos até a idade limite estabelecida na legislação local, independentemente de exercerem atividade lucrativa ou não.

*Parágrafo único.* Nos casos em que a lei local for omissa, aplicar-se-á a maioria segundo as leis brasileiras.

**Art.11.** O Funcionário Local poderá desempenhar as seguintes funções nas repartições subordinadas ao Ministério das Relações Exteriores:

I – Auxiliar de Apoio, que executará tarefas ligadas à prestação de serviços gerais, definidas em contrato;

II – Auxiliar Administrativo, que desempenhará funções nas áreas pertinentes à administração do posto;

III – Assistente Administrativo, que desempenhará atividades de natureza administrativa e assistência executiva, nas diversas áreas de atuação do posto;

IV – Auxiliar Técnico, que desempenhará funções técnicas de nível médio nas áreas de contabilidade, informática, financeira, econômica, comércio exterior, divulgação cultural;

V – Assistente Técnico de nível superior, que será contratado para a execução de tarefas que requeiram especialização;

VI – Diretor e Professor de Centro de Estudos Brasileiros ou estabelecimentos congêneres, de nível superior, que serão encarregados do ensino da Língua Portuguesa e da Literatura Brasileira.

**Art. 12.** Após dois anos de efetivo exercício na função para a qual foi contratado, o Funcionário Local apenas poderá ser demitido após a comprovação de falta grave apurada em Procedimento Disciplinar com a garantia da ampla defesa e do contraditório.

*Parágrafo único.* Nos países onde exista um órgão mediador para conflitos trabalhistas, a demissão só poderá ocorrer após a interveniência deste, sendo assegurada a aplicação e observação do constante na lei local sobre a matéria.

**Art. 13.** Nos países onde não houver lei, estatuto ou norma correlata para reajuste salarial, será concedida, a partir do segundo ano de contrato, gratificação de cinco por cento por ano de serviço prestado, até o limite de cinquenta por cento do salário inicial.

**Art. 14.** O Poder Executivo poderá instituir:

I – Gratificação de Titulação (GT) no valor de dez por cento do salário para os Funcionários Locais que, no ato da contratação ou durante a vigência do contrato de trabalho, apresentarem titulação de especialização (pós-graduação), mestrado ou doutorado;

II – Gratificação de Desempenho (GD), devida aos Funcionários Locais em exercício das atividades, inerentes às atribuições do respectivo cargo, em função de desempenho individual do empregado e do alcance de metas de desempenho funcional;

§ 1º A Gratificação de Titulação será aplicada uma única vez, para um único título.

§ 2º A aplicação do disposto neste artigo deverá ser regulamentada no Plano de Carreira.

**Art. 15.** É vedada a diferença de salários entre os Funcionários Locais que exerçam as mesmas funções na mesma região/estado.

*Parágrafo único.* Poderão haver diferenças salariais em virtude do tempo de serviço e da gratificação de titulação.

**Art. 16.** O Poder Executivo poderá instituir Fundo de Pensão para os Funcionários Locais, administrado por empresa privada de notória idoneidade, tradição e eficiência no ramo.

§ 1º A participação no Fundo de que trata o caput é de caráter facultativo e será efetivada mediante adesão de cada Funcionário Local ao termo de opção.

§ 2º O fundo de Pensão constante de que trata este artigo não se confunde com a previdência privada determinada no §2º do art. 7º da presente Lei.

**Art. 17.** O Funcionário Local demitido por falta grave não poderá ser contratado por outra repartição no exterior.

**Art. 18.** Esta Lei se aplica a todos os Funcionários Locais contratados após a edição da Lei nº. 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

*Parágrafo único.* Aos Funcionários Locais contratados antes da publicação da lei referida no *caput* deste artigo, é facultado o ingresso na carreira instituída por esta Lei.

**Art. 19.** Esta Lei entra em cento e oitenta dias após a data de sua publicação.

## JUSTIFICAÇÃO

A Associação dos Funcionários Locais no Exterior (AFLEX) encaminhou, à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), documento no qual relata os problemas que os funcionários locais contratados pelo Governo brasileiro enfrentam.

O documento explica que o corpo funcional representado pela Aflex é composto por trabalhadores contratados pelo Brasil no Exterior para atuar nos postos, embaixadas ou representações do Brasil, como acontece nos casos do Ministério das Relações Exteriores e das forças armadas que também têm representação fora do Brasil.

Esses funcionários locais têm sua situação trabalhista definida pelo art. 56 da Lei nº 11.440, de 2006, o qual determina que os direitos alusivos à relação empregatícia sejam regidos pela lei do local da contratação, ou seja, pela lei dos respectivos países onde têm sede essas repartições.

Embora à primeira vista a norma pareça razoável, na prática, conforme explica a Associação, o dispositivo implica um emaranhado jurídico que fragiliza a situação das pessoas que atuam em nossas representações. Exemplifica a entidade, para ilustrar o caso, que em muitos países do mundo o direito é consuetudinário e o número de normas escritas é exíguo, ou ainda, existem países onde não existe qualquer norma trabalhista escrita ou consuetudinária.

Sendo assim, os direitos locais podem não ser reconhecidos pelo Brasil, em função da ausência de uma norma positiva, obrigada que está a administração pública a somente acatar o que estiver previsto em legislação.

Diante disso, explica a Associação que auxiliares locais muitas vezes enfrentam uma situação de ausência completa de garantias trabalhistas e pleiteiam a aprovação de uma norma jurídica que lhes assegurem os direitos mínimos afiançados pela Constituição brasileira, pois trabalham em território nacional, ainda que sediado no exterior.

Para enfrentar a situação, apresenta sugestão de projeto de lei, que traz as linhas norteadoras para a regulamentação dessa atividade, com vistas a beneficiar milhares de brasileiros a serviço do Governo brasileiro em outros países.

Assim, esperamos contar com o apoio dos nobres Parlamentares para corrigir essa evidente lacuna legislativa que afeta um contingente significativo de trabalhadores brasileiros no exterior.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator