

PARECER Nº , DE 2015

Da COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 287, de 2013, que *dispõe sobre as relações de trabalho, o tratamento de conflitos, o direito de greve e regulamenta a Convenção nº 151 da organização Internacional do Trabalho – OIT, estabelecendo as diretrizes da negociação coletiva no âmbito da administração pública dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios*, e o Projeto de Lei do Senado nº 710, de 2011, que *disciplina o exercício do direito de greve dos servidores públicos, previsto no inciso VII do art. 37 da Constituição Federal*, os quais tramitam em conjunto.

RELATOR: Senador **PAULO PAIM**

I – RELATÓRIO

Vêm à consideração desta Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 287, de 2013, e o PLS nº 710, de 2011.

O PLS nº 287, de 2013, que *dispõe sobre as relações de trabalho, o tratamento de conflitos, o direito de greve e regulamenta a Convenção nº 151 da organização Internacional do Trabalho – OIT*,

estabelecendo as diretrizes da negociação coletiva no âmbito da administração pública dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios resulta da conversão da Sugestão Legislativa nº 7, de 2012, patrocinada pelo Fórum Permanente de Carreiras Típicas de Estado (FONACATE). O PLS nº 710, de 2011, que *disciplina o exercício do direito de greve dos servidores públicos, previsto no inciso VII do art. 37 da Constituição Federal*, é de autoria do Senador Aloysio Nunes Ferreira. Ambos têm por finalidade a regulação do exercício do direito de greve pelos servidores públicos, conforme previsto no art. 37, inciso VII, da Constituição Federal.

Em seu primeiro capítulo, “Das Disposições Iniciais”, o PLS nº 287, de 2013, estabelece, em seu art. 1º, que seus objetivos são “regulamentar a solução e o tratamento dos conflitos nas relações de trabalho”, e “definir diretrizes para a negociação coletiva”, sempre no âmbito da administração pública direta, autárquica ou fundacional; no art. 2º, define e assegura o direito de greve e, no art. 3º, estabelece que a “liberdade e a autonomia da organização de classe (...) pressupõem o direito à negociação coletiva”. No Capítulo II, em seu art. 5º, afirma o direito à livre associação e representação sindicais, protege e assegura trabalhadores envolvidos com o movimento paredista, permitindo-lhes, nos termos que estabelece nos arts. 6º, 7º e 8º, o exercício, sem ônus, das atividades necessárias à promoção da greve.

No Capítulo III, o art. 10 aborda a negociação coletiva, que define como “processo de diálogo que se estabelece com vistas ao tratamento de conflitos nas relações de trabalho” e que caracteriza como permanente. No art. 11, organiza os “sistemas de negociação” com vistas a explicitar, tratar e resolver aqueles conflitos. Dá, às negociações coletivas, o instrumento principal da mesa de negociações, de caráter permanente, a serem instituídas no âmbito dos Poderes da União; aduz que as mesas de negociação serão compostas por membros da administração pública e dos servidores, observados em suas atividades por um “Observatório das Relações de Trabalho no Serviço Público” cuja criação é proposta nesse projeto de lei. Essas e outras características da atividade das mesas de negociação devem ser reguladas por seus “regimentos internos”, que ficam obrigadas a criar. Prevê ainda a obrigação da entidade de classe de

apresentar, anualmente, pauta de reivindicações estabelecida em assembleia-geral da qual deve constar, obrigatoriamente, reivindicação de “revisão geral e anual de remuneração”.

Em seu art. 12, o projeto prevê os protocolos de negociação, quais sejam instalação de mesa de negociação, prazos para manifestação das autoridades e prevenção do recurso a meios alternativos de solução de conflitos. A seguir, nos arts. 13 e 14, determina o registro dos acordos obtidos, que passam a comprometer as partes à sua execução, e sua publicação no Diário Oficial do poder federado em questão. Segundo o art. 15, restará ao titular do respectivo poder “homologar ou aditar as proposições apresentadas pelo sistema de negociação permanente”.

No Capítulo IV, o art. 16 assegura o direito de greve “aos servidores e empregados públicos da administração direta, autárquica ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”, esclarecendo que o direito deverá ser exercido “nos termos e nos limites estabelecidos por esta lei”. Os arts. 17 e 18 obrigam a entidade de classe e a direção da parte estatal a garantir o atendimento de necessidades inadiáveis da sociedade, submetendo para tanto o exercício do direito de greve a “juízo de proporcionalidade e razoabilidade”, que define como o direito ao uso de meios pacíficos de persuasão, livre divulgação do movimento e arrecadação de fundos, vedação da “realização de movimento grevista armado” e proibição da feitura de greves por “militares das Forças Armadas”. Em parágrafo único, determina-se que a “autorregulamentação” do exercício do direito de greve seja aprovada em instância representativa.

A seguir, no art. 19, trata das faltas, que poderão ser negociadas a qualquer tempo e respostas, ou, não ocorrendo isso, sejam descontados os dias parados, à base de não mais de dez por cento da remuneração mensal do servidor. Também resguarda o servidor de consequências disciplinares ou outras, advindas de sua participação em greves.

O art. 20 trata da continuidade, durante a greve, dos serviços prestados à população. O artigo estabelece que 30% do número mínimo dos

servidores lotados em um mesmo órgão ou unidade administrativa não podem exercer o direito de greve, devendo assim responsabilizar-se pela oferta dos serviços normalmente prestados pela unidade que entrou em greve.

A seguir, como conclusão do Capítulo IV, prescreve, no art. 21, que a inobservância da “Lei acarretará penalidades às partes responsáveis”.

O Capítulo V do PLS nº 287, de 2013, introduz uma novidade em nosso sistema normativo. Por meio do art. 22, ele cria a instituição “Observatório das Relações de Trabalho no Serviço Público” “no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de caráter tripartite”. Aos observatórios compete: (a) atuar como mediadores e instâncias consultivas nos conflitos à mesa de negociação coletiva; (b) avaliar “projetos de autorregulamentação de greve”, inscritos no art. 18 e mencionados acima, e (c) “desenvolver estudos e pesquisas na área das relações de trabalho no serviço público”.

O Capítulo VI contém as disposições finais do PLS nº 287, de 2013. O art. 23 responsabiliza, na forma da lei, a prática de ilícitos durante a greve.

O art. 24, que fixa a competência da justiça comum para processar e julgar os dissídios e as ações sobre a greve decorrentes da aplicação da norma, termina por abrigar na lei prática vigente.

Por fim, o art. 25 dá à autoridade competente prazo para encaminhar anualmente, até 31 de agosto, ao Poder Legislativo projeto de lei contendo os elementos acordados em mesa de negociação coletiva, “nos termos das Leis de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual”.

O PLS nº 287, de 2013, não contém justificativa.

A proposição apensada, o PLS nº 710, de 2011, fora inicialmente distribuída para a apreciação exclusiva e terminativa da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ). Em razão da

aprovação do Requerimento nº 783, de 2012, a CDH e a Comissão de Comissão de Assuntos Sociais serão ouvidas inicialmente.

É importante acrescentar, desde já, que tenciono lançar mão de valiosos elementos do PLS nº 710, de 2011, para aprimorar o PLS nº 287, de 2013, e encontrar, dessa forma, uma solução legislativa para tema que já se arrasta há muito tempo.

Em linhas gerais, o PLS nº 710, de 2011, que passo a sintetizar agora, também procura regular o exercício do direito de greve no serviço público.

Em seu Capítulo I, estabelece e assegura o direito de greve, define-o, fixa seu alcance e os modos dos quais a entidade representativa dos trabalhadores deve lançar mão para seu exercício.

Em seu Capítulo II, regula a negociação coletiva e métodos alternativos de solução de conflitos, dos quais se deve lançar mão para a composição de interesses entre servidores e o Estado.

O Capítulo III do PLS 710, de 2011, regula, propriamente, o exercício do direito de greve. Estabelece os requisitos para sua deflagração, define direitos dos grevistas quanto ao movimento paredista, estabelece os efeitos imediatos da greve, inclusive quanto à remuneração e dias parados, regula a questão da continuidade da prestação dos serviços públicos essenciais, os quais define e com relação aos quais estabelece percentuais mínimos de pessoal efetivo em serviço, inobstante a ocorrência ou não de greve. Estabelece ainda os critérios para a cessação da greve, bem como suas consequências.

O Capítulo IV regula a apreciação da greve pelo Poder Judiciário, determinando prioridade em sua apreciação e definido as consequências da consideração da greve como legal ou ilegal.

O Capítulo V contém as disposições finais: esclarece que os empregados públicos não são por ele abrangidos, veda a greve aos membros das Forças Armadas e altera a Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de

1993, para fixar penalidades para a não observação dos requisitos que o projeto estabelece.

Durante o prazo regimental, não foram apresentadas emendas a nenhum dos dois projetos perante esta Comissão.

II – ANÁLISE

Compete a esta CDH opinar, conforme o art. 102-E do Regimento Interno do Senado Federal, sobre “sugestões legislativas apresentadas por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil”, o que a torna competente para o exame do PLS nº 287, de 2013.

É de amplo conhecimento o fato de que a Carta Magna de 1988 estabeleceu o direito de greve do servidor público e atribuiu ao legislador ordinário a tarefa de regulamentar tal direito, inicialmente por meio de lei ordinária e, posteriormente, por lei específica. Já lá se vão, contudo, 26 anos de tal ditame constitucional sem a manifestação desta Casa Legislativa. Não que as coisas tenham ficado paradas: de lá para cá; os servidores organizaram-se e valeram-se do Poder Judiciário para efetivar seu direito à greve.

O fato é que, hoje, as práticas de greve e negociação são bem conhecidas pelas partes envolvidas. Tal estado de coisas tende a gerar critérios heterogêneos e fragmentados, aplicados hoje, por um magistrado, e negados amanhã, por outro, ou válidos para uma situação, mas não para outras. Isso não é obrigatoriamente indesejável, visto que normas *ad hoc* podem ser as melhores soluções para situações igualmente peculiares, mas é um estado de coisas que reflete a ausência de princípios normativos gerais incidindo sobre o assunto. É essa lacuna que os dois projetos de lei em análise procuram sanear.

Tendo em mente que a legislação democrática moderna não deve procurar regular todo e qualquer aspecto dos processos sociais, mas,

antes, fornecer apenas princípios que permitam aos legislados ampla margem para encontrar soluções caso a caso, quer-nos parecer que o PLS nº 710, de 2011, padece justamente desse ímpeto regulador, procurando refazer e detalhar as praxes mencionadas no parágrafo anterior, que já se mostraram boas soluções, democraticamente produzidas pelos atores sociais.

De maneira diferente, observamos que o PLS nº 287, de 2013, tem um espírito mais acorde às ideias democráticas modernas, deixando às partes maior margem para a autocomposição de suas desinteligências. É nesse sentido que, de um modo geral, tomamos posição favorável ao PLS nº 287, de 2013, mas incorporando valiosos elementos do PLS nº 710, de 2011, conforme veremos a seguir, na exposição e na justificação das alterações que ofereceremos ao PLS nº 287, de 2013.

O art. 2º do PLS nº 287, de 2013, traz, de modo desnecessário, justificativa ideológica a seu comando.

O art. 3º procura justificar, igualmente com argumentos ideológicos, o direito à negociação coletiva, matéria delicada à qual ofereceremos solução algo diferente, embora dentro dos princípios abraçados pelo projeto.

O art. 5º repete, desnecessariamente, a parte inicial do art. 2º.

O art. 9º, que trata da negociação coletiva, afirma a perenidade desta, o que não nos parece a melhor solução; antes, a ideia de mesas contingenciais, contida no PLS nº 710, de 2011, será aproveitada sob a forma de emenda.

No art. 11, parece-nos conveniente a supressão, no plano da lei, da figura do regimento interno da mesa de negociação, seja por seu caráter descontínuo, seja pela desnecessidade de firmar tais conteúdos normativos em lei.

Quanto ao art. 13, não se pode estabelecer a publicação dos acordos obtidos no Diário Oficial por não haver ainda previsão da condição jurídica dos mesmos.

O art. 15 precisa igualmente de revisão, para prever que os acordos obtidos sejam submetidos às exigências em vigor, vinculadas ao princípio da legalidade que rege a administração pública.

Por implicar a criação de órgãos e funções, o que é de iniciativa privativa da Presidência da República, nos termos do art. 61 da Constituição, vamos propor a supressão de todo o Capítulo V, que trata dos Observatórios das Relações de Trabalho no Serviço Público.

Por fim, vamos propor a competência da Justiça do Trabalho, e não da Justiça Comum, para “julgar os dissídios e as ações sobre greves decorrentes da aplicação desta Lei”. O texto constitucional, inobstante as diversas decisões liminares em contrário, não deixa dúvidas, no art. 114, incisos I e II, quanto a que compete à Justiça do Trabalho processar e julgar: I – as ações oriundas da relação de trabalho, abrangidos os entes de direito público externo e da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; II – as ações que envolvam exercício do direito de greve.

Salientamos, ainda, que o presente parecer passou pela consulta da CSPB, do FONACATE e das centrais sindicais.

III – VOTO

Ante o exposto, voto pela **rejeição** do Projeto de Lei do Senado nº 710, de 2011, e pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 287, de 2013, com as seguintes emendas:

EMENDA Nº – CDH

Suprimam-se os arts. 3º e 5º e 22 do PLS nº 287, de 2013, bem como o Capítulo V, renumerando-se o Capítulo VI como Capítulo V; renumere-se o art. 4º como art. 3º; renumere-se o art. 6º como art. 4º; renumere-se o art. 7º como 5º; renumere-se o art. 8º como art. 6º; renumere-se o art. 10 como art. 8º; renumere-se o art. 14 como art. 12; renumere-se o art. 16 como art. 14; renumere-se o art. 17 como art. 15; renumere-se o art. 20 como art. 18; renumere-se o art. 21 como art. 19; renumere-se o art. 23º como art. 20º; renumere-se o art. 25 como art. 22, e renumere-se o art. 26 como art. 23.

EMENDA Nº – CDH

Dê-se ao art. 2º do PLS nº 287, de 2013, a seguinte redação:

“**Art. 2º** Aos servidores e empregados públicos da administração pública direta, autárquica ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, fica assegurado o direito à livre associação de classe, a negociação coletiva e o direito de greve.”

EMENDA Nº – CDH

Dê-se ao art. 9º do PLS nº 287, de 2013, a seguinte redação, renumerando-o como art. 7º:

“**Art. 7º** A negociação coletiva, processo de diálogo que se estabelece com vistas ao tratamento de conflitos nas relações de trabalho, será pautada pelos princípios da boa fé, do reconhecimento das partes e do respeito mútuo.”

EMENDA Nº – CDH

Dê-se ao art. 11 do PLS nº 287, de 2013, a seguinte redação, renumerando-o como art. 9º:

“**Art. 9º** A negociação coletiva será exercida por meio de mesas de negociação, a ser instituídas emergencialmente no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

§ 1º Nas mesas de negociação, ficam asseguradas a liberdade de pauta dos partícipes, o direito à apresentação formal de pleitos, o estabelecimento prévio de prazos e o acesso amplo e irrestrito a procedimentos de defesa de direitos, interesses ou demandas.

§ 2º As mesas de negociação serão compostas por representantes da administração pública e das entidades de classe representativas da categoria interessada ou envolvida.

§ 3º As mesas de negociação deverão estabelecer os critérios para aferição da representatividade de cada entidade de classe, devendo-se observar, no mínimo, a qualidade da entidade como substituto processual dos servidores por ela representados.

.....”

EMENDA Nº – CDH

Dê-se ao art. 12 do PLS nº 287, de 2013, a seguinte redação, renumerando-o como art. 10:

“**Art. 10.** Apresentada a pauta de reivindicações, a administração pública adotará os seguintes procedimentos:

.....
.....

Parágrafo único. O descumprimento do prazo estabelecido no inciso II deste artigo ou a apresentação de resposta desacompanhada de elementos aptos a sustentar as alegações apresentadas autoriza, pelo prazo de até sessenta dias, o uso de mediação, conciliação ou arbitragem para a composição do conflito.”

EMENDA Nº – CDH

Dê-se ao art. 13 do PLS nº 287, de 2013, a seguinte redação, renumerando-o como art. 11:

“**Art. 11.** Os acordos oriundos da negociação coletiva serão registrados em instrumentos firmados pelas partes.

§1º Dos instrumentos firmados pelas partes constarão, no mínimo, a abrangência, a aplicabilidade, os prazos e a vigência do quanto acordado.

2º As cláusulas do termo de acordo abrangidas por reserva legal e por reserva de iniciativa serão encaminhadas ao titular da iniciativa da respectiva lei, para que as envie, na forma de projeto, ao Poder Legislativo, obedecidas as balizas orçamentárias e as de responsabilidade fiscal.”

EMENDA Nº – CDH

Dê-se ao art. 15 do PLS nº 287, de 2013, a seguinte redação, renumerando-o como art. 13:

“**Art. 13.** Caberá ao titular do respectivo Poder homologar ou aditar as proposições apresentadas pelo sistema de negociação.

.....”

EMENDA Nº – CDH

Dê-se ao art. 18 do PLS nº 287, de 2013, a seguinte redação, renumerando-o como art. 16:

“**Art. 16.**.....

.....

c) os militares das Forças Armadas não tem direito de realizar greve.

EMENDA Nº – CDH

Dê-se ao §2º do art. 19 do PLS nº 287, de 2013, a seguinte redação, renumerando o artigo como art. 17:

“**Art. 17.**.....

.....

§ 2º A participação do servidor em greve não será critério para avaliação de desempenho, avaliação ou índices de produtividade, ou justificativa de incapacidade para o desempenho da função pública.

.....”

EMENDA Nº – CDH

Dê-se ao art. 24 do PLS nº 287, de 2013, a seguinte redação, renumerando-o como art. 21:

“**Art. 21.** Compete à Justiça do Trabalho julgar os dissídios e as ações sobre greve decorrentes da aplicação desta Lei no âmbito da administração pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator