



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

PARECER N° , DE 2016

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 710, de 2011, do Senador Aloysio Nunes Ferreira, que *disciplina o exercício do direito de greve dos servidores públicos, previsto no inciso VII do art. 37 da Constituição Federal*; e o Projeto de Lei do Senado nº 287, de 2013, da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, que *dispõe sobre as relações do 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*, que tramitam em conjunto.

Relator: Senador **PAULO PAIM**

I – RELATÓRIO

Vêm ao exame desta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 710, de 2011, de autoria do ilustre Senador Aloysio Nunes Ferreira, que *disciplina o exercício do direito de greve dos servidores públicos, previsto no inciso VII do art. 37 da Constituição Federal*, e o PLS nº 287, de 2013, da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, que *dispõe sobre as relações do 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*, que tramitam em conjunto.



SF/16167.62021-00



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

O PLS nº 710, de 2011, fora inicialmente distribuído para a apreciação exclusiva e terminativa desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ).

Posteriormente, em razão da aprovação dos Requerimentos (RQS) nºs 782 e 783, de 2012, a matéria foi, também, distribuída à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) e à Comissão de Assuntos Sociais (CAS).

Em 17 de outubro de 2013, com a aprovação do RQS nº 921, de 2013, o PLS nº 710, de 2011, passou a tramitar em conjunto com o PLS nº 287, de 2013, e as matérias foram distribuídas ao exame da CDH, desta Comissão e da CAS, tendo a primeira proposição perdido o caráter terminativo.

Como explicita em sua ementa, o PLS nº 710, de 2011, 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 nº 710, de 2011, regula, propriamente, o exercício do direito de greve. Estabelece os requisitos para sua deflagração, define direitos dos grevistas quanto ao movimento pardiata, 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.



SF/16167.62021-00



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

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 aos integrantes das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares e, por fim, 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.

O PLS nº 287, de 2013, de sua parte, cuja finalidade é, igualmente, a regulação do exercício do direito de greve pelos servidores públicos, conforme previsto no art. 37, inciso VII, da Constituição Federal resulta da conversão da Sugestão Legislativa nº 7, de 2012, patrocinada pelo Fórum Permanente de Carreiras Típicas de Estado (FONACATE).

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,



SF/16167.62021-00



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

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 e das forças auxiliares*. 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 repostas, ou, não ocorrendo isso, sejam descontados os dias parados, à base de não mais de dez por cento da remuneração mensal do



SF/16167.62021-00



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

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*.



SF/16167.62021-00



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

Na CDH, tivemos a honra de ser designado o relator das matérias e, acolhendo nosso relatório, a Comissão opinou pela aprovação do PLS nº 287, de 2013, e pela rejeição do PLS nº 710, de 2011, incorporando, entretanto, naquela primeira proposição, diversos elementos dessa última, na forma das Emendas nº 1 a 10–CDH, que apresenta.

A Emenda nº 1–CDH suprime os arts. 3º e 5º e o Capítulo V da proposição.

A CDH justifica a supressão do art. 3º porque o dispositivo procura justificar, com argumentos ideológicos, o direito à negociação coletiva, matéria delicada à qual se ofereceu solução algo diferente, embora dentro dos princípios abraçados pelo projeto.

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

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, foi proposta a supressão de todo o Capítulo V, que trata dos Observatórios das Relações de Trabalho no Serviço Público.

A Emenda nº 2–CDH propõe alteração no art. 2º do PLS nº 287, de 2013, por trazer, de modo desnecessário, justificativa ideológica a seu comando.

Já a Emenda nº 3–CDH altera o art. 9º, renumerado como art. 7º, que trata da negociação coletiva, para substituir a afirmação da perenidade desta pela ideia de mesas contingenciais, contida no PLS nº 710, de 2011.

A Emenda nº 4–CDH busca alterar o art. 11, renumerado como art. 9º, para suprimir a figura do regimento interno da mesa de negociação, seja por seu caráter descontínuo, seja pela desnecessidade de firmar tais conteúdos normativos em lei.



SF/16167.62021-00



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

A Emenda nº 5–CDH propõe a alteração do art. 12, renumerado como art. 10, para aperfeiçoar a sua redação.

A Emenda nº 6–CDH suprime do art. 13, renumerado como art. 11, a obrigação da publicação dos acordos obtidos no Diário Oficial, por não haver ainda previsão da condição jurídica dos mesmos.

A Emenda nº 7–CDH procura alterar o art. 15, renumerado como art. 13, para prever que os acordos obtidos sejam submetidos às exigências em vigor, vinculadas ao princípio da legalidade que rege a administração pública.

A Emenda nº 8–CDH modifica o art. 18, renumerado como art. 16, para excluir a vedação do exercício da greve pelas integrantes das forças auxiliares às Forças Armadas.

A Emenda nº 9–CDH, de sua parte, altera o art. 19, renumerado como art. 17, para ajuste de redação.

Finalmente, a Emenda nº 10–CDH, propõe 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, não obstante as diversas decisões liminares em contrário, não deixa dúvidas, no art. 114, incisos I e II, quanto à competência da Justiça do Trabalho de 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.

II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da matéria, bem assim quanto ao mérito das proposições, nos termos do art. 101, I e II, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).



SF/16167.62021-00



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

Os projetos de lei nacional em tela regulamentam o exercício do direito de greve dos servidores públicos da Administração Pública direta, autárquica ou fundacional da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com fundamento no inciso VII do art. 37 da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, que determina que *o direito de greve será exercido nos termos e limites definidos em lei específica*.

Cabe destacar que as proposições sob exame são projetos de lei nacional, que estabelecem normas gerais sobre o direito de greve dos servidores de todos os entes federados, e não de projetos de lei federal sobre greve de servidores federais. Portanto, não incide a norma do art. 61, § 1º, inciso II, alínea *c*, que prevê a iniciativa legislativa privativa do Presidente da República.

Quanto ao mérito, entendemos que a aprovação de lei sobre o tema é fundamental.

Efetivamente, 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 infraconstitucional a tarefa de regulamentar tal direito, inicialmente por meio de lei complementar e, posteriormente, por lei específica. Já se vão, contudo, 26 anos de tal ditame constitucional sem a manifestação desta Casa Legislativa.

Essa anomia tem como consequência decisões tópicas e pontuais dos órgãos do Poder Judiciário, em resposta às provocações judiciais, seja dos servidores, seja do Estado, referentes ao exercício do direito de 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



SF/16167.62021-00



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

incidindo sobre o assunto. É essa lacuna que os dois projetos de lei em análise procuram sanear.

Portanto, é fundamental o disciplinamento da matéria.

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.

Nesse sentido, manifestamos nossa concordância com a decisão tomada pela CDH, favorável à aprovação do PLS nº 287, de 2013, mas incorporando valiosos elementos do PLS nº 710, de 2011.

Impõe-se, apenas, a apresentação de duas emendas de redação à proposição.

Inicialmente, para dar cumprimento ao que determina o art. 10, II, da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que *dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona*, que estabelece que os artigos das leis devem se desdobrar em incisos e somente, então, os incisos podem se desdobrar em alíneas.

Faz-se necessário, também, retirar a referência feita à Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, uma vez que esse diploma legal somente se aplica aos servidores da União e o disciplinamento do direito de greve é dirigido aos servidores de todos os entes federados.



SF/16167.62021-00



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

III – VOTO

Do exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das proposições e, no mérito, pela aprovação do PLS nº 287, de 2013, e das Emendas nºs 1 a 10–CDH a ela oferecidas e pela prejudicialidade do PLS nº 710, de 2011, na forma do art. 168 do RISF, bem como pela apresentação das seguintes emendas de redação:

EMENDA Nº – CCJ (DE REDAÇÃO)

Substituam-se, no *caput* do art. 18 do PLS nº 287, de 2011, renumerado como art. 16, as alíneas por incisos.

EMENDA Nº – CCJ (DE REDAÇÃO)

Suprima-se, no § 3º do art. 19 do PLS nº 287, de 2011, renumerado como art. 17, a expressão *a que se refere o art. 20 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990*.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/16167.62021-00