

PARECER Nº 04 , DE 2015 - CCJ

Da **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA** sobre o **PROJETO DE LEI Nº 65, de 2011**, que *"estende o benefício constante no art. 98 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, adotada pelo Distrito Federal, nos termos da Lei nº 197, de 04 de dezembro de 1991, aos servidores públicos integrantes da Administração Indireta, em especial os das empresas públicas e sociedades de economia mista.*

AUTORA: Deputada **ELIANA PEDROSA**

RELATORA: Deputada **SANDRA FARAJ**

I – RELATÓRIO

Vem à apreciação desta Comissão de Constituição e Justiça, para análise de admissibilidade, o Projeto de Lei nº 65, de 2011, por meio do qual se pretende estender o direito de horário especial estabelecido no art. 98 da Lei nº 8.112, de 1990, aplicada aos servidores do Distrito Federal por via da Lei Distrital nº 197, de 1991, aos empregados da administração indireta, em especial das empresas públicas e sociedades de economia mista do Distrito Federal que são estudantes.

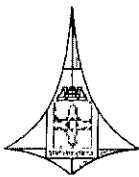
Na Justificação, invocando a doutrina em Direito Administrativo de Maria Sylvia Zanella di Pietro e de José Cretella Jr., o argumento de que o regime estatutário coexiste com o regime contratual de trabalho, principalmente no que diz respeito a direitos e obrigações, o que garante o princípio constitucional da isonomia, uma vez que "são servidores públicos, em sentido amplo, as pessoas físicas que prestam serviços ao Estado e às entidades da Administração Indireta, com vínculo empregatício e mediante remuneração paga pelos cofres públicos".

A proposição, analisada no mérito pela Comissão de Assuntos Sociais e pela Comissão de Educação e Saúde, recebeu parecer favorável em ambas.

Nesta CCJ, durante o prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

É o relatório.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
PL Nº 65 1/4
FOLHA 45 RUBRICA



II – VOTO DA RELATORA

À Comissão de Constituição e Justiça é atribuído o exame de admissibilidade das proposições em geral, quanto à constitucionalidade, juridicidade, legalidade, regimentalidade, técnica legislativa e redação, nos termos do art. 63, I, do Regimento Interno desta Casa de Leis.

Trata-se de estender o horário especial de trabalho, no caso de incompatibilidade entre o horário escolar e o horário em que presta o serviço, aos trabalhadores públicos da Administração Indireta, especialmente os das empresas públicas e os das sociedades de economia mista, regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT.

Restaram sobejamente comprovadas à conveniência e oportunidade da matéria, de acordo com os pareceres das duas Comissões que se manifestaram sobre o mérito, dado o vínculo indissociável entre educação e desenvolvimento, cultura e crescimento econômico das Nações. A possibilidade de conciliar trabalho e estudo ou capacitação contribui indubitavelmente para a melhoria da educação pública e privada, assim como é indispensável para o aprimoramento do trabalho.

Por outro ângulo, o direito constitucional à educação, pertencente à categoria dos “direitos de segunda geração”, somente se efetiva se o Estado criar condições objetivas de exercício aos titulares desse direito, mediante o acesso pleno ao sistema educacional.

A Lei 8.112, de 1990, em seu art. 98, recepcionada pela Lei do Distrito Federal nº 197, de 1991, previa (e ainda prevê, no âmbito federal) a concessão de “horário especial ao servidor estudante, quando comprovada a incompatibilidade entre o horário escolar e o da repartição, sem prejuízo do exercício do cargo”.

Com o advento da Lei Complementar nº 840, de 23 de dezembro de 2011, que “*dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis do Distrito Federal, das autarquias e das fundações públicas distritais*”, **a Lei nº 197/1991 foi expressamente revogada** para os servidores da administração direta do Distrito federal, passando o art. 61 da Lei em vigor a regular a concessão de horário especial ao servidor estudante no Distrito Federal, nos seguintes termos:

“Art. 61. *Pode ser concedido horário especial:*

(...)

III – *ao servidor matriculado em curso da educação básica e da educação superior, quando comprovada a incompatibilidade entre o horário escolar e o da unidade administrativa, sem prejuízo do exercício do cargo;*

(...)

§ 2º *Nos casos dos incisos II a IV, é exigida do servidor a compensação de horário na unidade administrativa, de modo a cumprir integralmente o regime semanal de trabalho.*



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA



§ 3º *O servidor estudante tem de comprovar, mensalmente, a frequência escolar”.*

O texto da Lei não deve ser interpretado restritivamente como sendo uma faculdade ou decisão do Administrador, senão como um direito do servidor-estudante que cumprir os requisitos para a concessão do benefício (compensação de horário, comprovação de frequência,...).

Porém as empresas estatais são sociedades empresárias sob controle direto ou indireto da União, Estados, Distrito Federal ou Municípios. Integram a **Administração Pública indireta**.

Contudo, apesar de integrarem a Administração, mediante a participação majoritária ou integral ente estatal, são dotadas de **personalidade jurídica de direito privado**. Disso decorre a sua sujeição a um regime jurídico híbrido, pois ao mesmo tempo em que devem se submeter a certos postulados de direito público, também precisam observar o regime próprio das empresas privadas.

No artigo intitulado “Regime Jurídico das Sociedades empresárias Estatais”, o procurador Felipe Nogueira Fernandes disserta sobre os regimes jurídicos aplicados aos servidores públicos (regime celetista e regime estatutário), concluindo:

“Essa dualidade de regimes jurídicos tem originado certa insegurança jurídica quanto à aplicação de determinadas normas às sociedades empresárias estatais. Nos termos do art. 173 da Constituição de 1988, essas empresas devem sujeitar-se ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários. Mas essa regra vem sendo interpretada pelo Supremo Tribunal Federal com moderação. Diversos dispositivos constitucionais determinam a incidência de certas regras à administração pública direta e indireta, sem excluir as empresas controladas pelo Estado. Portanto, firmou-se o entendimento de que a necessidade de submissão das empresas estatais ao regime jurídico próprio das empresas privadas não pode resultar na inobservância de normas que a própria Carta Política imputou às entidades integrantes da Administração Pública”.

A jurisprudência pátria apresenta decisões favoráveis ao servidor da Administração Indireta, com as mesmas prerrogativas dadas ao servidor da Administração Direta, de que é exemplo a decisão do STJ - **Ministro Castro Meira** - no **Resp 954243 MT 2007/0116732-7 (DJ 07.11.2007 p. 229)** cujo extrato transcrevemos abaixo:

2. Admite-se a extensão da legislação de regência da matéria atinente à transferência ex officio de estudante universitário servidor público aos servidores da administração indireta.



3. Os estudantes universitários, servidores da administração direta e indireta, bem como seus dependentes, têm direito à matrícula em estabelecimentos de ensino congêneres sempre que ocorrer a transferência ex officio. (grifos nossos)

Como se pode constatar, estamos em terreno pantanoso, ou seja, lidamos com matéria que, pelo fato de ainda não ter sido regulamentada por lei específica, conforme determinação constitucional, ainda provoca polêmica.

Porém, com a novel redação do § 1º do art. 173 dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998, entendemos que o desiderato do legislador constitucional restou explícito, ao pormenorizar a submissão das empresas públicas e sociedades de economia mista ao regime próprio das empresas privadas, nestes termos, verbis:

"Art. 173 (...)

§ 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

(...)

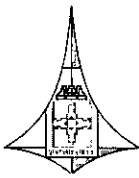
II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)" (grifos nossos)

A Lei Orgânica do Distrito Federal, ao tratar da mesma matéria dita:

"Art. 159. O Poder Público só participará diretamente na exploração da atividade econômica nos casos previstos na Constituição Federal e, na forma da lei, como agente indutor do desenvolvimento socioeconômico do Distrito Federal, em investimentos de caráter estratégico ou para atender relevante interesse coletivo.

§ 1º A empresa pública, a sociedade de economia mista e outras entidades que explorem atividade econômica **sujeitam-se ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto às obrigações trabalhistas e tributárias. (grifamos)**

Seguindo essa ordem de ideias, observamos a convivência pacífica e harmônica de dois regimes jurídicos diversos no âmbito da Administração direta e indireta de todos os Entes federados: **um regime celetista para os empregos públicos e um regime estatutário para os ocupantes de cargo ou função pública, distinguindo-se, basicamente, por estar o primeiro submetido às leis trabalhistas** e o segundo submetido a um regime especial, denominado estatutário, com regras próprias definidas por cada Ente.



A Carta Magna, ao distribuir as competências legislativas, reservou à União competência privativa para legislar sobre direito do trabalho, conforme seu art. 22, I, que transcrevemos:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho; (grifamos)

Assim, a norma sob exame, ao editar norma de direito do trabalho, ou seja, ao conceder direito (horário especial compatível a empregado público estudante) a **empregado** público regido pela legislação trabalhista ("celetista"), equiparando-o ao **servidor** público, regido por regime jurídico próprio, acaba por invadir competência privativa da União, incorrendo em vício de inconstitucionalidade formal.

Mesmo que inexistisse o entrave constitucional e fosse possível ao legislador local pronunciar-se sobre a matéria em questão, **não teria a prerrogativa da iniciativa do processo legislativo, reservada ao Chefe do Poder Executivo**, por força da Lei Maior do Distrito Federal, que o faria por meio da espécie normativa diferente da ora analisada, ou seja, por meio de lei complementar, conforme dispositivos orgânicos abaixo citados:

"Art. 71. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara Legislativa, ao Governador do Distrito Federal e, nos termos do art. 84, IV, ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, assim como aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

§ 1º Compete privativamente ao Governador do Distrito Federal a iniciativa das leis que disponham sobre:

I - criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional, ou aumento de sua remuneração;

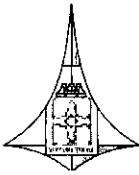
II - servidores públicos do Distrito Federal, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (grifamos)

Art. 75. As leis complementares serão aprovadas por maioria absoluta dos Deputados da Câmara Legislativa e receberão numeração distinta das leis ordinárias.

Parágrafo único. Para os fins deste artigo, constituirão leis complementares, entre outras:

(...)

II - o estatuto dos servidores públicos civis; (grifamos)



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA



Art. 100. Compete privativamente ao Governador do Distrito Federal:

(...)

VI – iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica;" (grifamos)

Ante o exposto, abraçamos o entendimento de a proposição não preenche os requisitos de admissibilidade constitucional, legal e jurídica - imprescindíveis ao seu prosseguimento rumo à aprovação pelo Colegiado desta Casa - razão pela qual votamos pela **INADIMISSIBILIDADE** do **Projeto de Lei nº 065/2011**, no âmbito desta **Comissão da Constituição e Justiça**.

É o voto.

Sala das Comissões, em

DEPUTADO
Presidente

[Assinatura]
DEPUTADA SANDRA FARAJ
Relatora

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
PL nº 65 1.11
FOLHA 50 DEBERRA

FOLHA DE VOTAÇÃO DE PARECER

PROPOSIÇÃO: **PL 65/2011**

Estende o benefício constante no art. 98 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, adotada pelo Distrito Federal nos termos da Lei nº 197, de 04 de dezembro de 1991, aos servidores públicos integrantes da administração indireta, em especial os das empresas públicas e sociedade de economia mista.

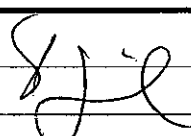
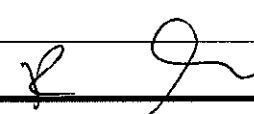
AUTORIA: **Dep. ELIANA PEDROSA**

RELATORIA: **Dep. SANDRA FARAJ**

PARECER: **Inadmissibilidade**

VOTO EM SEPARADO:

Assinam e votam o parecer na reunião realizada em 01/09/15, os Senhores Deputados:

Nome do Parlamentar	Presidente	Acompanhamento				Destaque	Assinaturas
	Relator	Sim	Não	Abst	Aus		
	Leitura						
Sandra Faraj	R	X					
Chico Leite	P	X					
Robério Negreiros					X		
Raimundo Ribeiro					X		
Bispo Renato Andrade		X					
Suplentes							
Prof. Israel Batista							
Chico Vigilante							
Rafael Prudente							
Liliane Roriz							
Lira							
Totais		<u>3</u>				<u>2</u>	

RESULTADO:

APROVADO

Parecer do Relator

Voto em Separado

REJEITADO Relator do parecer do vencido: Dep.

Emendas apresentadas na reunião (acatadas e rejeitadas):

Concedida Vista ao Dep.

, em

17ª Ordinária

_____ª Extraordinária

Eduardo Miranda Melis
Secretário – CCJ

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

PL 65 DE 2011

FL. 51 RUBRICA 