



INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO

ALESSANDRA DAMIAN CAVALCANTI

**A NEGOCIAÇÃO COLETIVA NO SERVIÇO PÚBLICO COMO COROLÁRIO DO
DIREITO DE SINDICALIZAÇÃO E DO DIREITO DE GREVE**

Brasília

2017

ALESSANDRA DAMIAN CAVALCANTI

**A NEGOCIAÇÃO COLETIVA NO SERVIÇO PÚBLICO COMO COROLÁRIO DO
DIREITO DE SINDICALIZAÇÃO E DIREITO DE GREVE**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito Constitucional do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Direito.

Orientador: Paulo Gustavo Gonet Branco

Brasília

2017

ALESSANDRA DAMIAN CAVALCANTI

**A NEGOCIAÇÃO COLETIVA NO SERVIÇO PÚBLICO COMO COROLÁRIO DO
DIREITO DE SINDICALIZAÇÃO E DIREITO DE GREVE**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito Constitucional do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Direito.

Brasília, 28 de março de 2017.

BANCA EXAMINADORA

Paulo Gustavo Gonet Branco
Orientador

Sérgio Antônio Ferreira Victor
Examinador

Ricardo José Macedo de Britto Pereira
Examinador

Dedico esse trabalho aos meus filhos
Marcelo e Henrique, minhas inesgotáveis
fontes de alegria, amor e inspiração.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, em primeiro lugar, à minha família, meu marido Francisco e meus filhos Marcelo e Henrique.

Agradeço à minha mãe, minha grande incentivadora e apoiadora, jamais teria conseguido concluir essa jornada sem o seu apoio incondicional.

Agradeço a equipe do IPD, diretoria, professores, funcionários da biblioteca e da secretaria, todos sempre atenciosos, solícitos e cordiais com os alunos. Ao meu orientador, Professor Paulo Gonet, pela paciência, atenção e sabedoria, tão gentilmente compartilhada com os alunos.

Agradeço ao SINDIRECEITA, por todo o apoio conferido a mim para a realização do mestrado, a toda minha equipe da Diretoria de Assuntos Jurídicos, ao Diretor Jurídico, Thales Freitas Alves e à Presidente, Silvia Helena de Alencar Felismino.

Muito obrigada a todos!

“As liberdades não são apenas os fins primordiais do desenvolvimento, mas, sobretudo, os seus principais meios”.

Amartya Sen

RESUMO

Trata-se de uma reflexão sobre o direito à negociação coletiva dos servidores públicos. O objeto do presente estudo é o diálogo social entre o Estado e os servidores públicos e a ADI 492/1992, que declarou a inconstitucionalidade do direito à negociação coletiva previsto na Lei nº 8.112/90 para os servidores públicos federais. A pesquisa desenvolve-se para compreender e analisar se as razões utilizadas para fundamentar a declaração de inconstitucionalidade subsistem face aos novos paradigmas. Como a realidade social se alterou nos últimos 24 anos, desde a declaração de inconstitucionalidade, as decisões atuais podem seguir os mesmos parâmetros utilizados em 1992? A métrica utilizada pelo Supremo Tribunal Federal permanece válida? Em que medida é possível dissociar a negociação coletiva da sindicalização e da greve? No Estado Democrático de Direito é possível harmonizar o princípio da legalidade e o princípio da liberdade sindical para garantir o direito à negociação coletiva. Estabelece-se inicialmente a seguinte hipótese: a negociação coletiva é indissociável do direito de sindicalização e do direito de greve. Analisa-se, então, os elementos normativos sobre o tema que surgiram após a decisão do STF. A pesquisa demonstra a constitucionalidade da negociação coletiva aplicada à solução dos conflitos entre o Estado e os servidores públicos, e que é possível a construção de um modelo de negociação adaptado à realidade dos servidores. A efetiva garantia da negociação coletiva proporciona a autocomposição e evita a judicialização das demandas dos servidores. O adequado tratamento à gestão de conflitos na Administração Pública é condição para a democratização das relações de trabalho. Decorrente da liberdade sindical, a negociação coletiva é o instrumento que garante a voz aos servidores e o pleno exercício da sindicalização, indispensáveis no Estado Democrático de Direito, o que indica não restar mais espaço para a manutenção do precedente de 1992, devendo ser superado o precedente formado no julgamento da ADI 492/DF.

Palavras-chave: Negociação coletiva. Servidores públicos. Liberdade sindical. Superação de precedente.

ABSTRACT

It is a reflection on the right to collective bargaining of public servants. The object of this study is the social dialogue between the State and public servants, given the ADI 492/1992, which declared the unconstitutionality of the right to collective bargaining enacted by the 8,112/90 law for federal civil servants. The research has been developed to understand and consider whether the reasons used to justify the declaration of unconstitutionality remain valid face new paradigms that arose in the last years. As the social reality has changed over the past 24 years since the declaration of unconstitutionality, can current decisions follow the same parameters used in 1992? Is the metric used by the Supreme Court remain valid? Is it possible to separate collective bargaining, unionization and strike? The question starts from the following problem: to what extent, by the democratic rule of law, is possible to harmonize the principle of legality and the principle of freedom to guarantee the right to collective bargaining? It was been established initially the following hypothesis: collective bargaining is inseparable from the right to organize and the right to strike. It begins analyzing the normative and jurisprudential elements on the subject after the Supreme Court decision. The research shows the constitutionality of collective bargaining applied to conflicts between the State and civil servants and that is possible to construct a trading model adapted to the reality of public servants. The real guarantee of collective bargaining provides self-agreement and avoid judicialize demands of servers. Proper treatment to conflict management in Public Administration is a requirement for the effective democratization of labor relations. Resulting from the union freedom, collective bargaining is the instrument that gives voice to the servers, through their representatives, and the full exercise of trade union membership and freedom of association, indispensable in a democratic state, which indicates that there is space to maintaining that decision, it's time to overrule the precedent of ADI 492/DF.

Keywords: Collective bargaining. Public servants. Trade union freedom. Overruling.

LISTA DE ABREVIATURAS

ADI - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

STF – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

STJ – SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TST – TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO

MNNP – MESA NACIONAL DE NEGOCIAÇÃO PERMANENTE

MI – MANDADO DE INJUNÇÃO

OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO

CLT – CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS DO TRABALHO

PGR – PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

SAG – SISTEMA DE ACOMPANHAMENTO DE GREVES

DIEESE – DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICO

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1 LIBERDADE SINDICAL E NEGOCIAÇÃO COLETIVA	18
1.1 Conceitos e articulações necessárias: liberdade sindical e negociação coletiva	18
1.2 A importância da negociação coletiva no serviço público: peculiaridades do serviço público que justificam a negociação coletiva	26
1.3 O reconhecimento dos servidores públicos	39
2 A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 492/DF	46
2.1 O julgamento da ADI 492/DF	46
2.2 A posição da doutrina quanto às razões do julgamento da ADI 492/DF	55
2.3 O reflexo da decisão da ADI 492/DF na jurisprudência	60
3 ELEMENTOS NORMATIVOS POSTERIORES AO JULGAMENTO DA NEGOCIAÇÃO COLETIVA DOS SERVIDORES PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	68
3.1 A Emenda Constitucional n. 45/2004	68
3.2 As convenções internacionais	72
3.3 O julgamento dos Mandados de Injunção n. 670/ES, 708/DF e 712/PA e RE 693.456	81
3.3.1 <i>Considerações sobre a greve e o julgamento do RE 693.456</i>	86
3.4 O novo Código de Processo Civil	91
4 OBSTÁCULOS, LIMITES E SOLUÇÕES	97
4.1 A dificuldade de negociar com a Administração	97
4.2 O diálogo dos servidores públicos federais com o Poder Executivo	101
4.2.1 <i>A Mesa Nacional de Negociação Permanente</i>	101
4.3 O tratamento dado ao tema pelo Poder Legislativo	107
4.3.1 <i>Projetos de Lei do Senado PLS nº 710/2010 e nº 287/2013</i>	107
4.3.2 <i>Projeto de Lei do Senado PLS nº 397/2015 – PL nº 3831/2015</i>	111
CONCLUSÃO	117
REFERÊNCIAS	122

INTRODUÇÃO

A escolha do tema decorre da crescente conscientização acerca da importância do diálogo social entre o Estado e os servidores públicos e de como essa relação se reflete diretamente na prestação dos serviços públicos à sociedade brasileira.

A Constituição de 1988 rompeu com paradigmas autoritários do passado e concedeu aos servidores públicos o direito à sindicalização e o direito à greve, vedados no ordenamento anterior.

O legislador editou a Lei nº 8.112/90, contemplando o direito à negociação coletiva, decorrente do direito à livre associação sindical de servidores públicos, recentemente conquistados e expressamente previstos na nova Constituição. O dispositivo foi vetado pelo Presidente da República¹, mas o veto restou derrubado pelo Congresso Nacional.

Nesse descompasso entre Legislativo e Executivo sobre o tema, o Procurador Geral da República ajuizou uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) impugnando o dispositivo.²

O Supremo Tribunal Federal, ao apreciar a ADI, entendeu que a relação de trabalho entre servidores e o Estado, por ser de natureza estatutária, seria de regência unilateral, concluindo pela impossibilidade desta relação ser regulada por acordo ou dissídio coletivo, sobretudo em razão do princípio da legalidade e da reserva de lei para a concessão de reajustes aos servidores públicos.

Assim, na referida ação, foram julgadas inconstitucionais as alíneas “d” e “e” do art. 240 da Lei nº 8.112/90, que asseguravam aos servidores públicos, em decorrência do direito à livre associação sindical, o direito de negociação coletiva (alínea d) e o direito de ajuizamento individual e coletivamente perante a Justiça do Trabalho (alínea e).

¹ BRASIL. Senado Federal *Mensagem de Veto n. 898*. Brasília, 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/Mensagem_Veto/anterior_98/Vep898-90.pdf>. Acesso em: 28 out. 2016.

² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADI nº 492-1/DF*. Tribunal Pleno. Relator: Ministro Carlos Velloso. Brasília, 21 de outubro de 1992. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266382>>. Acesso em: 20 out. 2016.

O entendimento predominante no julgamento da ADI foi o de que a negociação coletiva tem por escopo, basicamente, a alteração da remuneração, contrastando com o sistema constitucional que prevê que a remuneração dos servidores públicos decorre da lei e, que a sua revisão geral, já está prevista na Constituição Federal. Ademais, como toda a sistemática de vencimentos e vantagens dos servidores públicos assenta-se na legislação e a Constituição Federal estabelece a isonomia salarial entre servidores da administração direta, a isonomia de vencimentos para cargos de atribuições iguais ou assemelhadas do mesmo Poder ou entre servidores do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário, a maioria dos ministros entendeu ser incabível a negociação coletiva entre a Administração Pública e os seus servidores, concluindo que não haveria sequer a autonomia negocial para tratar deste tema com os servidores.

Ocorre que a regulamentação das relações de trabalho no serviço público, com o estabelecimento de regras para essas relações, tem sido uma demanda constante do movimento sindical para a necessária democratização das relações de trabalho no Brasil. O direito de sindicalização e o direito de greve foram assegurados aos servidores pelo constituinte de 1988 e, para exercer esses direitos, é preciso que haja um canal de diálogo permanente com a Administração Pública.

As greves prolongadas e os desgastes políticos demonstram que não existem, ainda, processos negociais satisfatórios, com regras claras e que viabilizem a busca pelo entendimento. Isso ocorre porque no serviço público brasileiro, principalmente para os servidores estatutários, falta justamente o reconhecimento do direito à negociação coletiva. Não há uma preocupação efetiva com a estabilidade das relações de trabalho, enquanto entre os empregados e empregadores da iniciativa privada a autocomposição é estimulada, no âmbito do serviço público os servidores dependem exclusivamente da vontade de dialogar de cada administrador.

Será que realmente existe uma tensão que se evidencia entre o princípio da legalidade e o da liberdade sindical, ambos consagrados na Constituição Federal de 1988? Em que medida seria possível equacionar a negociação coletiva no âmbito do serviço público, garantindo o exercício da liberdade sindical, bem como os direitos que lhe são consectários e o princípio da legalidade, sobretudo quanto à reserva de lei para os aumentos no funcionalismo público?

Os princípios constitucionais que regem a conduta da Administração Pública, previstos na Constituição Federal de 1988, a reserva de lei iniciativa do Chefe do Poder Executivo, bem como a Lei de Responsabilidade Fiscal, precisam ser observados.

No entanto, isso não significa que não existam alternativas para viabilizar o processo de negociação coletiva entre os servidores públicos e o Estado, de acordo com as particularidades que lhes são inerentes, respeitando a reserva de lei e a Lei de Responsabilidade Fiscal.

O objetivo desta pesquisa é contribuir para demonstrar as alternativas possíveis para a democratização das relações de trabalho no âmbito do serviço público, na possibilidade de construção do entendimento por meio da negociação coletiva, perfazendo um caminho mais democrático e mais transparente na gestão pública, conseqüentemente melhorando a qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão.

A presença do diálogo social nas relações do trabalho reduz as desigualdades e contribui para o aperfeiçoamento e eficiência do Estado, com reflexos diretos na sociedade. A negociação coletiva eficiente além de estabilizar as relações de trabalho, evita as greves desnecessárias ou prolongadas e reduz a judicialização dos conflitos.

Dessa forma, o enfoque da presente pesquisa está centrado na análise de como a questão da negociação coletiva se desenvolveu desde a promulgação da Constituição de 1988 até os dias atuais. Analisar-se-á como a dinâmica da realidade rompeu com os paradigmas anteriores, desde a declaração da inconstitucionalidade da negociação coletiva no âmbito do serviço público, em 1992, até o surgimento de novos elementos normativos e jurisprudenciais sobre o tema, que permitem uma outra compreensão dos dispositivos constitucionais.

A proposta do presente trabalho é desenvolver uma pesquisa para que, com base nesses novos elementos normativos estudados, demonstrar como a negociação coletiva pode solucionar os conflitos funcionais e oriundos da relação de trabalho de modo compatível com o ordenamento vigente.

Como ponto de partida, o primeiro capítulo da dissertação dedica-se às articulações necessárias sobre a liberdade sindical, direito de sindicalização e negociação coletiva. Destaca-se a importância da negociação coletiva no âmbito do

serviço público e como os sujeitos de direito precisam ter condições de desenvolver sua autonomia. O capítulo trata, ainda, da luta por reconhecimento dos servidores públicos. Os atores sociais somente conseguem desenvolver essa consciência, de que são titulares de direitos subjetivos, no momento em há uma violação, quando experimentam uma situação de desrespeito, surge então um movimento contra a invasão da esfera da liberdade.

O segundo capítulo traz a análise da ação direta de inconstitucionalidade nº 492/DF e os fundamentos da decisão que entendeu ser inconstitucional o dispositivo que previa o direito à negociação coletiva para os servidores públicos. Trata também dos reflexos da decisão da ADI 492/DF na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, demonstrando que a decisão proferida na ADI 492/DF continua exercendo uma enorme influência nas decisões que vêm sendo proferidas nesses 24 anos que a seguiram. No entanto, embora a jurisprudência continue refletindo os fundamentos da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal na referida ADI, observou-se que surgiram novos elementos normativos diferentes daqueles que estavam presentes no cenário jurídico da época, de modo que as decisões judiciais que indicam a inconstitucionalidade da negociação coletiva dos servidores públicos, parecem cada vez menos coerentes com o nosso ordenamento jurídico.

Na sequência, o terceiro capítulo do presente trabalho, trata justamente dos elementos normativos posteriores à decisão que julgou inconstitucional a negociação coletiva dos servidores públicos. Avaliou-se a mudança na competência da Justiça do Trabalho, por meio da Emenda Constitucional nº 45/2004. Também se analisou o direito de greve dos servidores públicos e o julgamento histórico que alterou o entendimento da Corte sobre jurisdição constitucional em sede de mandado de injunção e determinou que enquanto não fosse expedida a lei regulamentadora do direito de greve no serviço público, aplicar-se-á a Lei nº 7.783/89, normatizando temporariamente a matéria, até a edição de lei sobre o tema pelo Poder Legislativo.

O Supremo Tribunal Federal, nos julgamentos dos mandados de injunção nº 670/ES, 708/DF e 712/PA, além de determinar a aplicação da Lei nº 7.783/89, ainda regulamentou as competências para julgar as demandas relativas aos movimentos paradedistas nacionais, regionais, estaduais e municipais, os chamados dissídios de greve. O Recurso Extraordinário n. 693.456, sobre o desconto dos dias parados em

razão de greve, com repercussão geral reconhecida, fixou tese com previsão expressa sobre a possibilidade de acordo entre a administração e os servidores.

Nesse íterim, também ocorre a internalização da Convenção nº 151 da Organização Internacional do Trabalho, por meio do Decreto nº 7.944/2013, que trata especificamente sobre a negociação coletiva dos servidores públicos, ratificada pelo Brasil em 2010.

Destaca-se ainda a mudança de paradigmas advinda com o Novo Código de Processo Civil de 2015, o código da cooperação, da negociação, do diálogo e da busca pela realização de acordos, inclusive em relação à Administração Pública.

No quarto capítulo destacam-se os obstáculos, os limites e soluções para a negociação coletiva no âmbito do serviço público. Analisa-se quais são as dificuldades de se negociar com a Administração Pública e como a ausência do diálogo social adequado, aliada a uma crescente modernização e complexidade das relações de trabalho, culmina em um estado de permanente conflito com os servidores e de extrema insegurança.

A democratização das relações de trabalho perpassa o caminho para se alcançar a eficiência pretendida pela Administração, a própria concepção de interesse público deve ser reconsiderada para sua harmonização com a Constituição Federal de 1988 e o Estado Democrático de Direito.

Nesse sentido, destaca-se, ainda, a instauração da Mesa Nacional de Negociação Permanente (MNNP), como uma ferramenta encontrada pelo Poder Executivo para dialogar com servidores públicos federais, realidade que se mostrou inexorável na Administração Pública moderna.

Tecidas as considerações sobre o tratamento do tema pelo Poder Executivo, verifica-se então a posição do Poder Legislativo, por meio da análise dos projetos de lei que tramitam no Congresso Nacional, uma vez que defender uma relação unilateral do Estado com os servidores se mostrou insuficiente para tratar dessa dinâmica realidade, que sofreu consideráveis alterações nos últimos 24 anos, desde a decisão da ADI 492/DF.

Essa é uma questão que demanda cada vez mais atenção, pois reflete diretamente no serviço público prestado aos cidadãos.

Verifica-se que os óbices destacados em 1992, no julgamento da ação direta de inconstitucionalidade 492/DF, como impeditivos para a negociação coletiva dos servidores públicos, embora apontados sob a égide da Constituição Federal de 1988, partiram de pressupostos ultrapassados, numa perspectiva dogmática presa ainda aos paradigmas do passado, sob uma ótica do Estado Autoritário.

Para assegurar o direito de sindicalização e o direito de greve, é preciso romper com esses velhos paradigmas. As premissas válidas em um Estado, onde não há direito à sindicalização e nem direito de greve de servidores, não servem mais para pautar as condutas dos Gestores e da Administração na vigência da Constituição Federal de 1988.

A negociação coletiva mostra-se como corolário do direito de sindicalização e do direito de greve. Os velhos dogmas do Direito Administrativo mostram-se inadequados e insuficientes para a nova realidade que se impõe no Estado Democrático de Direito delineado pelo texto constitucional. O princípio da legalidade, da reserva legal e a unilateralidade da Administração em relação aos servidores estatutários não podem mais servir de sustentáculo para a negativa dos direitos inerentes à sindicalização e à greve.

O trabalho evidencia o desencontro existente entre o Poder Legislativo, o Poder Executivo e o Poder Judiciário sobre o tema, demonstra ainda que o direito à negociação coletiva é elemento indissociável dos direitos à sindicalização e à greve e que a inarredável necessidade de se estabelecer o diálogo social por meio da negociação coletiva no âmbito do serviço público já ocorre precariamente no âmbito do próprio Poder Executivo Federal que vem instituindo espaços e canais oficiais de negociação com os servidores públicos federais, reforçando a convicção de que o precedente formado na ADI 492/DF deve ser superado e que é possível a negociação entre a Administração Pública e os seus servidores.

A metodologia do presente trabalho consistiu em levantamentos bibliográficos e pesquisa documental. Foi realizada a análise da ação direta de inconstitucionalidade nº 492/DF, bem como a análise de jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça sobre o tema, com o parâmetro de pesquisa: negociação coletiva e servidor público. Por fim, para complementação, foram formuladas entrevistas semiestruturadas com representantes sindicais de entidades de âmbito

nacional, com o objetivo de averiguar as dificuldades e os obstáculos que as entidades sindicais encontram para a negociação coletiva.

1 LIBERDADE SINDICAL E NEGOCIAÇÃO COLETIVA

1.1 Conceitos e articulações necessárias: liberdade sindical e negociação coletiva

A grande depressão e a eclosão da Segunda Guerra Mundial expuseram os problemas sociais da estruturação da economia do Estado Liberal:

[...] o tempo trouxe questões que o modelo absenteísta do Estado Liberal não estava apto a enfrentar. O individualismo, o abstencionismo e o tecnicismo do Estado Liberal geraram injustiças propagadas por movimentos sociais, os quais permitiram a conscientização popular no sentido da necessidade de realização da justiça social.³

De outro lado, o Estado socialista, levado a cabo pela Revolução Soviética, configurou:

[...] uma paradoxal forma política, tão negativa, tão rude e tão opressiva para a liberdade humana, em razão dos desvios de poder, quanto haviam sido àquelas a que se propusera opugnar e abolir: a do absolutismo das velhas autocracias imperiais e a da burguesia, que trazia no ventre a ditadura do capitalismo.⁴

Para Paulo Bonavides a transição do Estado Liberal para o Estado Social foi a forma de conciliar os anseios individuais com os anseios sociais uma vez rompidas as amarras dos regimes totalitaristas e identificadas as falhas do liberalismo. O Estado Social surge então após a Segunda Guerra, para garantir os direitos fundamentais, sobretudo a dignidade da pessoa humana.⁵

³ DEMARI, Melissa. *Negociação coletiva no serviço público*. Porto Alegre: Dom Quixote, 2007. p.27.

⁴ BONAVIDES, Paulo. *Do Estado liberal ao Estado social*. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 32.

⁵ Para Paulo Bonavides o Estado Social admite as bases capitalistas, ele é na verdade um produto da transformação estrutural do antigo Estado Liberal. Na busca da superação da contradição entre a igualdade política e a desigualdade social, surge, sob distintos regimes políticos, a idéia desse Estado, um estado de todas as classes, um Estado de conciliação, um Estado mitigador de conflitos sociais, um Estado pacificador entre o "trabalho" e o "capital". Um Estado social é, também, produto da pressão das massas. É um ente que cria direitos do trabalho, de previdência social, de educação, um Estado "que intervém na economia como distribuidor, dita o salário, que manipula a moeda, regula os preços, combate o desemprego, protege os enfermos, dá ao trabalhador e ao burocrata a casa própria, controla as profissões, compra a produção, financia as exportações, concede crédito, institui comissões de abastecimento, provê necessidades individuais, enfrenta crises econômicas, coloca na sociedade todas as classes na mais estreita dependência de seu poderio econômico, político e social, em suma, estende sua influência a quase todos os domínios que dantes pertenciam, em grande parte, à área de iniciativa individual". O Estado social é, assim, um Estado intervencionista que busca prover certas necessidades existenciais mínimas dos cidadãos (estes, por fatores alheios à sua vontade, veem-se na impossibilidade de, por si, proverem essas necessidades e, portanto, têm no Estado,

Na visão de Odete Medauar, foram atribuídas diversas nomenclaturas ao Estado da segunda metade do século XX para tentar traduzir sua principal característica que era a possibilidade de intervenção⁶. O Estado Social do constitucionalismo democrático da segunda metade do século XX mostrou-se então como o modelo mais adequado a concretizar a universalidade dos valores abstratos das Declarações de Direitos Fundamentais.⁷

É esse o modelo de Estado que reflete o ideário social que influenciou o constituinte originário na Constituição Federal de 1988⁸, na afirmação dos direitos sociais inseridos no Capítulo II do Título II, essenciais ao desenvolvimento do Estado Democrático de Direito, destacando como liberdades sociais: a sindicalização, a negociação coletiva⁹ e a greve.

A Constituição Federal de 1988 assegura a liberdade sindical como um direito fundamental e torna obrigatória a participação dos sindicatos nas negociações coletivas de trabalho, como não poderia deixar de ser, uma vez que a entidade sindical é justamente a representação de uma categoria de trabalhadores para defender, reivindicar e negociar os pleitos daquela coletividade.¹⁰

mediante sua ação política, o elo de garantia dessa proteção). BONAVIDES, Paulo. *Do Estado liberal ao Estado social*. São Paulo: Malheiros, 1996. p.186,

⁶ Estado intervencionista, Estado-providência, Estado de bem-estar, Estado assistencial, Estado pluriclasse, Estado social, Estado socialdemocrata, Estado de associações, Estado distribuidor, Estado nutriz, Estado empresário, Estado manager, Welfare State, Estado teleocrático, entre outros. (In MEDAUAR, Odete. *O direito administrativo em evolução*. 3 ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2017. p. 83).

⁷ BONAVIDES, Paulo. *Do Estado liberal ao Estado social*. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 33.

⁸ Para Odete Medauar, o Estado passou por grandes mudanças na década de 90 do século XX, avançando para o século XXI, mas as alterações não significaram a alteração de todas as características e elementos do Estado da 2ª metade do século XX. No entanto, já se discutia a respeito da crise do Estado Providência ou do Estado do bem-estar, a propósito da crise do Welfare State, cita-se o exemplo dos problemas da Grécia, acentuados na 2ª década do século XXI, desmontando vários mecanismos de proteção social. Entretanto, em vários países do capitalismo desenvolvido continuou a se manter o Estado de Bem-Estar com diferente alcance, segundo a orientação ideológica das distintas sociedades e governos. (In MEDAUAR, Odete. *O direito administrativo em evolução*. 3 ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2017. p. 93-107).

⁹ A Constituição Federal de 1988 foi a primeira a tratar da negociação coletiva em seus múltiplos aspectos, ou seja, como espécie do gênero solução pacífica das controvérsias para alcançar a harmonia social, quanto a seus atores (art. 8º, VI), reconhecendo a autonomia privada coletiva (art. 7º, XXVI), como mecanismo exclusivo para a flexibilização de direitos (art. 7º, VI, XIII e XIV), e aludindo às formas de heterocomposição, quando fracassado o diálogo direto. A Constituição prevê o dissídio coletivo (art. 114, §2º) somente após a tentativa e recusa da negociação coletiva, que para ser recusada pressupõe tenha sido ao menos tentada. O diálogo social somente pode ser recusado se esgotados esforços com vistas à sua efetivação. (STOLL, Luciana Bullamah. *Negociação coletiva no setor público*. São Paulo: LTr, 2007. p. 32.)

¹⁰ BRITO FILHO, José Cláudio Monteiro de. *Direito sindical*. 5 ed. São Paulo: Ltr, 2015. p. 105.

Ademais, diferentemente das Constituições anteriores, a Constituição Federal de 1988 garante aos servidores públicos o direito à sindicalização e à greve, ambos diretamente atrelados à liberdade sindical, que é a pedra angular do Direito Sindical e que pressupõe a liberdade de associação e de organização.¹¹ Amauri Mascaro destaca que a Constituição Federal de 1988 promoveu um importante avanço para a abertura sindical “como um instrumento de efetivação do processo democrático e de reordenamento jurídico da Nação”.¹²

Para Georges Gurvitch, um dos fundadores da teoria do direito social, o direito é global e pluralista, tendo como função a integração objetiva de uma totalidade para a organização da comunhão dos membros, nesse modelo de pluralismo jurídico os cidadãos também atuam como produtores do direito por meio de uma maior autonomia conferida aos interesses comunitários, incentivos à participação e ao controle social.¹³

A autonomia coletiva, essencial para assegurar a ampla participação dos trabalhadores, decorre da força conferida aos seus representantes, na garantia da liberdade sindical¹⁴ como direito fundamental e da estreita interligação entre sindicalização e negociação coletiva. Massoni destaca que a noção de representatividade sindical deixa evidente que seu pressuposto é a existência de liberdade sindical, na qual a representatividade adquire relevância e dimensão jurídica.¹⁵

Assim, para que as partes possam estabelecer o diálogo social e construir um consenso para a regulação das relações de trabalho, é preciso garantir a autonomia privada coletiva¹⁶. A liberdade de associação pressupõe que o Estado privilegia a

¹¹ NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Compêndio de direito sindical*. 8. ed. São Paulo: LTr, 2015. p. 35.

¹² NASCIMENTO, Amauri Mascaro. Ob cit. p. 119.

¹³ GURVITCH, Georges. *Sociology of law: with a new introduction by Alan Hunt*. London: Transaction Publishers. 2001.

¹⁴ Para Brito Filho a liberdade sindical consiste no direito de trabalhadores e empregadores de constituir as organizações sindicais que reputarem convenientes, na forma que desejarem, ditando suas regras de funcionamento e ações que devam ser empreendidas, podendo nelas ingressar ou não, permanecendo enquanto for sua vontade. BRITO FILHO, José Cláudio Monteiro de. *Direito sindical*. 5 ed. São Paulo: Ltr, 2015. p. 75.

¹⁵ MASSONI, Túlio de Oliveira. *Representatividade sindical*. São Paulo: LTr, 2007. p. 108.

¹⁶ SANTOS, Enoque Ribeiro dos. *Direitos humanos na negociação coletiva: teoria e prática jurisprudencial*. São Paulo: LTr, 2004. p. 64.

autocomposição, para que as partes tenham a liberdade de auto-organização e autorregramento de seus próprios interesses.¹⁷

Segundo Arnaldo Sússekind, a liberdade sindical congrega a liberdade sindical coletiva, a liberdade sindical individual e a autonomia sindical, sendo a negociação coletiva o efeito concreto da autonomia privada coletiva.¹⁸

Para Fernanda Barreto Lira, a liberdade sindical constitui um direito de atividade, que não está restrito apenas à possibilidade de um indivíduo associar-se, manter-se nessa condição e desligar-se de um sindicato, mas que abarca também o desenvolvimento de ações coletivas em defesa dos direitos da categoria profissional, a gestão administrativo-financeira autônoma das entidades sindicais e ainda a adoção de medidas de proteção e de estímulos aos indivíduos e às coletividades, destinadas a implementar e permitir o pleno desenvolvimento da atividade sindical, cujo exercício desencadeou e constituiu a finalidade da liberdade sindical.¹⁹

Conforme o entendimento de Arion Sayão Romita, a liberdade sindical é um direito fundamental do homem e representa “um feixe de liberdades”.²⁰

Na perspectiva de Antonio Ojeda Avilés, liberdade sindical é o direito dos trabalhadores de se agruparem com estabilidade para participar da regulamentação das relações de trabalho.²¹

A negociação coletiva é o diálogo social estabelecido entre empregadores, ou seus representantes e os representantes dos trabalhadores, constituindo um dos aspectos mais importantes das relações laborais.²² Dessa forma, ao assegurar a possibilidade dos trabalhadores, por meio de seus representantes, participarem ativamente do diálogo social concernente às suas condições de trabalho, pressupõe-se a existência da liberdade sindical.

¹⁷ STOLL, Luciana Bullamah. *Negociação coletiva no setor público*. São Paulo: LTr, 2007. p. 23.

¹⁸ SÚSSEKIND, Arnaldo. Et al. *Instituições de Direito do Trabalho*. 18 ed. São Paulo: LTr, 1998. p. 1088.

¹⁹ LIRA, Fernanda Barreto. *A greve e os novos movimentos sociais: para além da dogmática jurídica e da doutrina da OIT*. São Paulo: LTr, 2009. p. 84.

²⁰ ROMITA, Arion Sayão. *Os direitos sociais na constituição e outros estudos*. São Paulo: LTr, 1991.p. 224.

²¹ AVILÉS, Antonio Ojeda. *Derecho sindical*. 7 ed. Madrid: Tecnos, 1995. p. 153.

²² ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Diálogo social: discussão recorrente sobre diálogo social, no quadro da Declaração da OIT sobre Justiça Social para uma Globalização Justa*. Relatório VI. Conferência Internacional do Trabalho, 102º Sessão. Genebra: OIT, 2013.

Para Melissa Demari a negociação coletiva deve ser compreendida não apenas como uma possibilidade de fixação bilateral das condições de trabalho de uma determinada categoria, mas como uma possibilidade de produção de igualdade material entre os cidadãos.²³

O art. 2º da Convenção nº 154 da OIT prevê que a expressão “negociação coletiva” engloba todas as negociações que tenham lugar entre um empregador, um grupo de empregadores ou uma organização ou várias organizações de empregadores, e, de outro lado, uma ou várias organizações de trabalhadores, com o fim de regular as condições de trabalho e emprego.²⁴

Dentre os meios para a solução dos conflitos existentes entre empregados e empregadores, destaca-se o ajuste direto ou conciliação direta, isto é, sem a interferência de terceiros, a autocomposição. A autocomposição é a negociação coletiva em sentido estrito, mas o termo negociação coletiva também pode ter um sentido mais amplo, para designar todo o processo por meio do qual se alcança o consenso e que pode abranger diferentes meios de solução de conflitos combinados, como, por exemplo, tratativas diretas e mediação.²⁵

Assim, além de instrumento de pacificação de conflitos, a negociação coletiva é um processo formado por um conjunto de atividades sequenciadas, permeadas pela boa-fé objetiva, comunicação, pressão e ações de convencimento, desenvolvidas pelos sujeitos coletivos, que exerce um papel essencial no estabelecimento de condições necessárias ao equilíbrio das partes negociantes, configurando um mecanismo efetivo de progresso social.²⁶

Para Alain Supiot a negociação coletiva é a instituição mais dinâmica, pois constitui um instrumento permanente de adaptação às mudanças frente à heterogeneidade de formas de organização do trabalho, com a participação de diferentes sujeitos e uma plêiade de reivindicações.²⁷

²³ DEMARI, Melissa. *Negociação coletiva no serviço público*. Porto Alegre: Dom Quixote, 2007. p.181.

²⁴ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Fomento à negociação coletiva*. Convenção n. 154/81. Disponível em < <http://www.oit.org.br/node/503>>. Acesso em: 9 out. 2016.

²⁵ ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. *Negociação coletiva dos servidores públicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 192.

²⁶ ALMEIDA, Renato Rua de. *Direitos fundamentais aplicados ao direito sindical*. São Paulo: Ltr, 2014. p. 29.

²⁷ SUPIOT, Alain. *Homo Juridicus: ensaio sobre a função antropológica do Direito*. Lisboa: Instituto Piaget, 2005. p. 192/209.

Supiot destaca que:

Não é menos verdade que as mesmas questões organizacionais se podem colocar aos Estados e às empresas e que as suas estruturas seguiram na história evoluções muitas vezes paralelas. Tal como os Estados, as grandes empresas são hoje, confrontadas com a impossibilidade de decidir tudo a partir da cúpula e têm de inventar novos modos de governo dos homens. Como os Estados, elas atravessam uma crise de legitimidade, que se traduziu, no seu caso, por um regresso da autoridade dos acionistas sobre o poder tecnocrático dos gestores. Como os dos Estados, os seus dirigentes tiveram de redefinir o seu papel no sentido da fixação de objetivos, cuja aplicação detalhada é remetida para processos negociados individual e coletivamente.²⁸

Diante dessa pluralidade, o diálogo social surge como uma solução para as sociedades complexas, para mitigar as desigualdades existentes entre o capital e o trabalho, o que só é possível por meio da concretização do “contrapoder coletivo dos trabalhadores” que, mediante negociação coletiva, buscarão a melhoria nas condições de trabalho.²⁹

A normatização heterônoma³⁰ traz a proteção de diversos direitos, no entanto, não é capaz de acompanhar os desafios das sociedades contemporâneas, em razão de sua pouca capacidade de adaptação às mudanças sociais, que ocorrem de forma cada vez mais acelerada. A complexidade das relações ante à pluralidade de situações sociais, econômicas, políticas e culturais, sobretudo nas relações de trabalho, não pode aguardar a resposta do legislador, que geralmente não acompanha, de modo ágil, as mudanças na sociedade.³¹

A normatização que surge da negociação coletiva, com a participação dos próprios agentes sociais interessados, por meio do diálogo social estabelecido para a construção de consensos³² se revela como uma fórmula mais democrática e racional

²⁸ SUPIOT, Alain. *Homo Juridicus*: ensaio sobre a função antropológica do Direito. Lisboa: Instituto Piaget, 2005. p. 201.

²⁹ ALMEIDA, Renato Rua de. *Direitos fundamentais aplicados ao direito sindical*. São Paulo: Ltr, 2014. p. 30.

³⁰ A normatização heterônoma é a fonte formal que não conta com a participação direta dos demais atores sociais, enquanto as normas autônomas são aqueles em que os próprios interessados podem participar diretamente de sua elaboração. Na visão de Vólia Bomfim “são aquelas que emanam do Estado e normalmente são impostas ou aquelas em que o Estado participa ou interfere” (BOMFIM, Vólia. *Direito do trabalho*. 9 ed. São Paulo: Método, 2014. p. 53.)

³¹ ALMEIDA, Renato Rua de. *Direitos fundamentais aplicados ao direito sindical*. São Paulo: Ltr, 2014. p. 31.

³² Sobre o confronto dialético de opiniões antagônicas, Habermas aponta que as melhores soluções dos problemas, diante da complexidade do mundo pós-moderno, hão de surgir do confronto entre opiniões divergentes, desde que se parta de um consenso básico, quanto à possibilidade de se

para a solução de conflitos coletivos de uma sociedade plural, uma vez que promove a efetiva participação dos interessados, na construção do entendimento, por meio de um debate dialético.

Para António Monteiro Fernandes, o resultado das negociações coletivas materializa juridicamente a dinâmica social dos interesses dos trabalhadores e empregadores, mais ajustada à realidade social daquela categoria.³³ A negociação coletiva exerce, no cenário atual, um papel cada vez mais importante nas relações de trabalho e a legislação não se mostra suficiente para solucionar as questões concernentes aos conflitos sociais sobre interesses coletivos. É uma perspectiva diferente, que se afasta da busca por respostas do legislador.³⁴

Dessa forma, a negociação coletiva se mostra como instrumento mais democrático e racional na busca dessas soluções, desde que seja um procedimento estruturado, de modo que permita a mais ampla participação dos trabalhadores, por meio de seus representantes, asseguradas a sindicalização e a liberdade sindical. A liberdade sindical constitui o elemento imprescindível para o desenvolvimento das relações trabalhistas e contém tanto um âmbito subjetivo de proteção, bem como um âmbito objetivo, à medida que, atos antissindicais atingem indiretamente toda a sociedade.³⁵

Para António Menezes Cordeiro a negociação coletiva é o meio autocompositivo de soluções de conflitos, que deriva das próprias partes, sem que seja necessária a interferência do Estado.³⁶ José Claudio Monteiro de Brito Filho, por sua vez, identifica a negociação coletiva como um processo de diálogo ou de entendimento travado pelas partes, trata-se de “processo de entendimento entre

chegar a um entendimento mútuo não se pode partir de ideias pré-concebidas, a serem impostas aos outros, o consenso construído a partir da situação ideal de fala, substituindo a razão prática pela razão comunicativa. Segundo Habermas “é ideal uma situação de fala em que as comunicações não são impedidas por influxos (influência física ou moral) externos contingentes (eventuais) e por coações decorrentes da própria estrutura da comunicação”, ou seja, todos os partícipes do discurso devem possuir igual espaço e oportunidades de fala. Ademais, a esfera pública passa a ser concebida como uma rede de comunicação discursiva, havendo o início de um processo de politização da esfera pública em uma nova base teórica capaz de atender aos desafios da crítica social. O poder sociointegrativo da ação comunicativa fornece uma base capaz de congrega interesses compartilhados responsáveis pela integração social, reprodução cultural e socialização. (HABERMAS, Jürgen. *Teoria do agir comunicativo: racionalidade da ação e racionalização social*. São Paulo: Martins Fontes, 2012.)

³³ FERNANDES, António Monteiro. *Direito do trabalho*. 13. ed. Coimbra: Almedina, 2006. p. 723.

³⁴ FERNANDES, António Monteiro. *Direito do trabalho*. 13. ed. Coimbra: Almedina, 2006. p. 723.

³⁵ BOMFIM, Vólia. *Direito do trabalho*. 9 ed. São Paulo: Método, 2014. p. 1213.

³⁶ CORDEIRO, António Menezes. *Manual de direito do trabalho*. Coimbra: Almedina, 1991. p. 425.

empregados e empregadores, visando à harmonização de interesses antagônicos com a finalidade de estabelecer normas e condições de trabalho”.³⁷

É justamente por meio das criações normativas, que resultam da convenção coletiva, que os sindicatos exercem sua mais nobre e alta função, a negociação coletiva é o que assegura a unidade e a força das categorias interessadas e que alcança as melhores, mais justas e equilibradas condições de trabalho.³⁸

A negociação coletiva atribui liberdade de ação aos trabalhadores para regulamentar suas relações de trabalho, é um corolário lógico do direito de sindicalização e de greve. Nesse sentido, destaca-se a visão triangular do Direito Coletivo do Trabalho de Cueva, que defende não ser possível pensar em negociação coletiva sem a existência de sindicato e sem direito de greve.³⁹

A legislação internacional, como trataremos a diante, consagra a liberdade sindical, com destaque para os normativos elaborados pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), que enfatizam a importância da liberdade sindical e do diálogo social para o progresso da sociedade.⁴⁰

Ocorre que, enquanto na esfera privada a negociação coletiva não pode ser recusada, conforme expresso no artigo 616 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)⁴¹, no âmbito do serviço público os servidores não contam com a garantia de que serão ouvidos pela Administração Pública, muitos movimentos paredistas são deflagrados para iniciar o diálogo com a Administração.⁴²

Ademais, não há segurança jurídica nas negociações efetuadas com a Administração, as negociações realizadas sem as formalidades e o reconhecimento necessários para esse tipo de procedimento, por vezes são descumpridas pela

³⁷ BRITO FILHO, José Cláudio Monteiro de. *Direito sindical*. 5 ed. São Paulo: Ltr, 2015. p. 152.

³⁸ RUSSOMANO, Mozart Victor. *Princípios gerais de direito sindical*. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 46.

³⁹ LA CUEVA, Mário de. El trabajador público y los convênios colectivos. *Derecho laboral*, Montevideo, n. 143, jul/set. 1986. p. 423.

⁴⁰ Disponível em < <https://www.ilo.org/public/spanish/dialogue/ifpdial/index.htm>>. Acesso em: 19 out. 2016.

⁴¹ Art. 616.- Os Sindicatos representativos de categorias econômicas ou profissionais e as empresas, inclusive as que não tenham representação sindical, quando provocados, não podem recusar-se à negociação coletiva. (BRASIL. *Decreto-lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del5452compilado.htm>. Acesso em: 19 out. 2016.)

⁴² Tampouco podem os servidores socorrem-se no Poder Judiciário para determinar que a Administração os ouça e estabeleça um canal para expor suas reivindicações, pois o Judiciário permanece aplicando o precedente formado no ADI 492/DF que declarou inconstitucional a negociação coletiva dos servidores públicos.

Administração, o que acaba por gerar mais frustrações e acirrar ainda mais os conflitos entre os servidores públicos e o Estado.

1.2 A importância da negociação coletiva no serviço público: peculiaridades do serviço público que justificam a negociação coletiva

A valoração social do trabalho como fundamento do Estado Democrático de Direito em oposição ao Estado Autoritário, impõe outro olhar sob os institutos jurídicos consolidados. Arion Sayão Romita destaca que a vedação aos servidores de sindicalizarem-se, de negociar coletivamente e de exercer o direito de greve decorria do entendimento dominante na época em que o emprego público não era um direito, mas sim um privilégio, concedido unilateralmente pelo poder discricionário da Administração Pública, e assevera que, naquele contexto era impossível o estabelecimento de relações baseadas em negociações, “ante as desiguais relações de força entre os servidores públicos e o Estado, interessado em manter a natureza hierárquica e autoritária do estatuto” e que “a adoção de procedimentos de negociação coletiva pelo Estado, entraria em contradição com seu papel de defensor do interesse público”.⁴³

Para Florivaldo Dutra de Araújo:

O Direito Administrativo consolidou-se no contexto do Estado de Direito, tendo desenvolvido os principais conceitos de sua dogmática específica na era do liberalismo clássico (século XIX). Por isso, muitos de seus conceitos atuais são delineados pelas ideias de então, apesar das profundas transformações experimentadas pela sociedade e pelo estado, sob o influxo das revoluções científico-tecnológicas, políticas e econômicas verificadas desde o início do século XX, cujos reflexos não poderiam deixar de ocorrer também no âmbito da administração pública.

A relação jurídico-administrativa – um dos elementos básicos do direito administrativo – ainda é pensada essencialmente como relação formada ao influxo da ideia de subordinação do particular (normalmente dito “administrado”) ao estado-administrador, cujo *modus* próprio de atuação revela-se pelo exercício do poder de

⁴³ ROMITA, Arion Sayão. Negociação coletiva no setor público. *Revista Magister de Direito do Trabalho*, Porto Alegre, v. 7, n. 41, p. 21–40, mar./abr., 2011. p. 25.

império, por meio do qual se submete unilateralmente a vontade do “administrado” ao interesse público, afeto ao estado.⁴⁴

É justamente durante o século XX que as bases sociais que sustentavam esse referencial teórico foram superadas pelo Estado Social e, posteriormente, pelo Estado Democrático de Direito, que exigiam uma maior participação dos cidadãos no exercício e no controle da atividade administrativa do Estado.⁴⁵

Sob a égide da nova Constituição, com a quebra de paradigmas, as instituições precisaram reformular a sua compreensão do panorama jurídico e das relações existentes, sobretudo em relação aos servidores públicos, pois a nova carta assegurou aos servidores o direito à sindicalização e à greve, o que era expressamente vedado pela Constituição anterior.

Na visão de Florivaldo Dutra de Araújo, a doutrina e a jurisprudência nem sempre acompanham as transformações sociais, no campo do Direito Administrativo muitos doutrinadores continuaram a se basear nos critérios já superados do liberalismo clássico e do Estado Autoritário.⁴⁶

Ademais, com o aumento e a transformação do Estado, tornaram cada vez mais complexos os serviços públicos e a necessidade de reduzir custos para compatibilizá-los com os demais gastos do governo, sobrepujando os outros gastos com a máquina pública sobre os gastos com servidores, o que foi corroendo a imagem do Estado como o “bom patrão” e a dos servidores como “privilegiados”.⁴⁷

Para José Cláudio Monteiro de Brito Filho, a negociação coletiva, dentre as atividades sindicais, destaca-se como o melhor sistema para solucionar os problemas que surgem nas relações de trabalho.⁴⁸

O servidor público, individualmente considerado, não tem como dialogar com a Administração Pública, tampouco pode a Administração ouvir cada servidor isoladamente ou atender uma enorme pluralidade de pleitos distintos. A organização

⁴⁴ ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. *Negociação coletiva dos servidores públicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 231.

⁴⁵ Nesse sentido ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. *Negociação coletiva dos servidores públicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 232. BONAVIDES, Paulo. *Do Estado liberal ao Estado social*. São Paulo: Malheiros, 1996.

⁴⁶ ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. *Negociação coletiva dos servidores públicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 232.

⁴⁷ ROMITA, Arion Sayão. Negociação coletiva no setor público. *Revista Magister de Direito do Trabalho*, Porto Alegre, v. 7, n. 41, p. 21–40, mar./abr., 2011. p. 26.

⁴⁸ BRITO FILHO, José Cláudio Monteiro de. *Direito sindical*. 5 ed. São Paulo: Ltr, 2015. p.150.

sindical detém mais força do que cada servidor individualmente e é capaz de sintetizar, por meio de assembleias e deliberações majoritárias, quais são os pleitos prioritários da categoria de servidores representada por aquele sindicato.

A Constituição Federal de 1988 conferiu maior força às organizações de servidores públicos e maior possibilidade de estabelecer uma relação dialética com a Administração, por meio da atuação coletiva proporcionada pelo reconhecimento ao direito de sindicalização e o direito de greve.

Diante desse novo cenário, o legislador fez constar o direito à negociação coletiva e o direito ao ajuizamento de dissídio coletivo, decorrentes do direito à livre associação sindical trazido pela Constituição Federal de 1988, na lei nº 8.112/90. Entretanto, conforme demonstrar-se-á com detalhes no próximo capítulo do presente estudo, os referidos dispositivos foram declarados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal.

A decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI 492/1992 pautou-se basicamente em quatro fundamentos: o princípio da legalidade; o princípio da supremacia do interesse público; princípio da indisponibilidade do interesse público, e, pela ausência de previsão expressa na Constituição Federal que garanta o direito de negociação coletiva aos servidores públicos.

Discutiu-se largamente sobre a natureza da relação estabelecida entre os servidores públicos e o Estado, uma vez que não há contrato de trabalho e sobre a existência da primazia do interesse público nestas relações.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello, a relação jurídica entre os titulares de cargo público não é de índole contratual, mas estatutária e institucional. Ademais, o Estado goza da prerrogativa de alterar legislativamente o regime jurídico de seus servidores unilateralmente, o que não ocorre em uma relação contratual.⁴⁹

Odete Medauar assevera que, ressalvados os direitos adquiridos, o Estatuto pode ser alterado no decorrer da vida funcional do servidor sem a sua anuência.⁵⁰

⁴⁹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 32 ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 263.

⁵⁰ MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 15 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p.315.

Nas lições de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, o regime estatutário, estabelecido por lei, pode ser modificado unilateralmente e não há possibilidade de qualquer modificação das normas vigentes por contrato, ainda que haja a concordância da Administração e do servidor, por tratar de normas de ordem pública, não derogáveis pelas partes.⁵¹

Ocorre que os servidores públicos constituem uma classe de trabalhadores, para Amauri Mascaro do Nascimento, embora possam haver determinadas restrições em relação a determinados tipos de atividades no serviço público, a questão passa pelo problema da isonomia, de modo que o princípio da igualdade fundamenta o direito de sindicalização do funcionário público, nas mesmas condições asseguradas àqueles que trabalham para o setor privado e pelas mesmas razões.⁵²

No mesmo sentido Melissa Demari destaca que a Constituição Federal está dirigida à realização dos valores e princípios nela consagrados, os quais devem guiar a leitura do seu conteúdo e do próprio ordenamento jurídico como um todo. Assim, os preceitos atinentes às relações de trabalho deverão ser analisados a partir do texto constitucional, “o qual consagra os valores superiores da sociedade”, dentre eles está a igualdade. Para Demari, entre os objetivos do Estado estão: “a realização da igualdade material e a correção do individualismo liberal por intermédio das garantias coletivas.”⁵³

Demari assevera que:

A configuração do Estado Brasileiro como Democrático e de Direito, antes mera declaração retórica, é fundamento para a atribuição de efeitos jurídicos às cláusulas constitucionais de promoção da igualdade material. A proteção das relações de trabalho encontra seu principal fundamento no Estado Social, de modo que, tanto a sua vertente coletiva, como na individual, tal proteção consagra uma das principais consequências da projeção, sobre o ordenamento jurídico, dos valores e princípios da realização do Estado Social.⁵⁴

Dessa forma, é preciso assegurar não apenas a igualdade formal, mas a igualdade real ou material, os conflitos nas relações de trabalho ocorrem também no âmbito do serviço público, de modo que a sindicalização dos servidores públicos e o

⁵¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 28 ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 657.

⁵² NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Compêndio de direito sindical*. 8. ed. São Paulo: LTr, 2015. p. 217.

⁵³ DEMARI, Melissa. *Negociação coletiva no serviço público*. Porto Alegre: Dom Quixote, 2007. p.155.

⁵⁴ DEMARI, Melissa. *Negociação coletiva no serviço público*. Porto Alegre: Dom Quixote, 2007. p.157.

estímulo às formas de autocomposição entre as partes não poderiam mais ficar adstritas às relações laborais no âmbito da iniciativa privada.

Assim, ainda que a relação jurídica não seja eminentemente de natureza contratual, isso não significa que a unilateralidade por parte do Estado seja absoluta e permita qualquer alteração na legislação, que não sejam resguardados direitos dos servidores, ou que estes não estejam protegidos contra intervenções abusivas por parte do Estado.

O constituinte expressamente assegurou aos servidores públicos os direitos previstos no art. 39 da Constituição Federal, bem como a irredutibilidade salarial. A Constituição Federal ainda garante o respeito ao ato jurídico perfeito, o direito adquirido e à coisa julgada, o que resguarda direitos dos servidores públicos que foram modificados por alteração da legislação superveniente, constituindo um limite imanente às modificações unilaterais por parte do Estado.

Ademais, a Constituição Federal de 1988, quando confere o direito de sindicalização aos servidores públicos, assegurando, inclusive, o direito de greve, escolhe expressamente o caminho do diálogo, da participação, sinalizando que as organizações de servidores, antes meras associações, detêm legitimidade para negociar.

Para Renato de Sousa Resende:

Assim como a inversão de paradigma do pensamento político propiciou fundamentações teóricas e filosóficas para a conquista de direitos em face do Estado, consolidando a atuação de diversos movimentos de direitos fundamentais e humanos, é preciso ter em mente que os princípios que conferem legitimidade ao poder político, de forma que uma sociedade se torne mais estável e justa, são justamente aqueles correspondentes a uma perspectiva *ex parte populis*, ou seja, o princípio democrático do consenso, o apelo à natureza ideal e o progresso histórico.⁵⁵

A Administração Pública era gerida com base em outra concepção de Estado, pautada por um modelo autoritário e com perfil patrimonialista, com uma visão exclusivamente unilateral do Poder, essa visão não se coaduna com a Constituição Federal de 1988, embora ainda ocorra certa divergência na doutrina.

⁵⁵ RESENDE, Renato de Souza. *Negociação coletiva de servidor público*. São Paulo: Ltr, 2012. p. 159.

De acordo com Celso Antônio Bandeira de Mello, o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado é princípio geral do Direito, inerente a qualquer sociedade, destaca que “é a própria condição de sua existência” e faz referência à doutrina italiana para alertar para a distinção entre interesses públicos primários, que são os interesses da coletividade como um todo e os interesses públicos secundários, que são os interesses do Estado como sujeito de direitos, destacando que somente os interesses primários podem ser concebidos como verdadeiramente interesse público, os secundários somente serão observados quando coincidentes com os interesses primários.⁵⁶

O interesse público também é visto como aquele resultante do conjunto de interesses dos cidadãos “são a face pública ou coletiva dos interesses individuais, vale dizer, um plexo ou entrelaçamento dos interesses dos indivíduos que compõem o corpo social.”⁵⁷

Para Odete Medauar, após a concepção da Administração Pública detentora do monopólio do interesse público, emerge a compreensão de que a Administração deve compartilhar tal atribuição com a sociedade, já não é o Estado, unilateralmente, que assume o controle e determina o que se deve entender por interesse público, mas a própria sociedade.⁵⁸

Nesse sentido, Gustavo Binenbojm aponta “quatro paradigmas clássicos do direito administrativo que fizeram carreira no Brasil e que se encontram em xeque na atualidade” diante das transformações da nova configuração do Estado Democrático de Direito, são eles:

I) o dito princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado, que serviria de fundamento e fator de legitimação para todo o conjunto de privilégios de natureza material e processual que constituem o cerne do regime jurídico-administrativo.

II) a legalidade administrativa como vinculação positiva à lei, traduzida numa suposta submissão total do agir administrativo à vontade previamente manifestada pelo Poder Legislativo. Tal paradigma costuma ser sintetizado na negação formal de qualquer vontade autônoma aos órgãos administrativos, que só estariam autorizados a agir de acordo com o que a lei rigidamente prescrevesse ou facultasse.

⁵⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 32 ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 99-100.

⁵⁷ CUNHA JUNIOR, Dirley da. *Curso de direito administrativo*. 14. ed. Salvador: JusPodivm, 2015. p. 36.

⁵⁸ MEDAUAR, Odete. *O direito administrativo em evolução*. 3 ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2017. p. 235.

III) a intangibilidade do mérito administrativo, consistente na incontrolabilidade das escolhas discricionárias da Administração Pública, seja pelos órgãos do contencioso administrativo, seja pelo Poder Judiciário, seja pelos cidadãos, através de mecanismos de participação direta na gestão da máquina administrativa.

IV) a ideia de um Poder Executivo unitário, fundada em relações de subordinação hierárquica (formal ou política) entre a burocracia e os órgãos de cúpula do governo (como os Ministérios e a Presidência da República) [...]⁵⁹

Assim, para Binenbojm, a ideia de constitucionalização do direito administrativo surge como alternativa ao déficit teórico no direito administrativo para a superação das categorias jurídicas ultrapassadas, mediante a adoção do sistema de direitos fundamentais e do sistema democrático, traduzidos em princípios e regras constitucionais, a pautar a atuação da Administração Pública.⁶⁰

Sanchez Morón também trata da contínua crise do direito administrativo em razão da separação entre os seus dogmas e a realidade.⁶¹

Daniel Wander Hachem aponta para o silêncio da doutrina quanto ao conteúdo dos deveres jurídicos da Administração Pública em matéria de direitos fundamentais sociais e defende que a constitucionalização do Direito Administrativo é insuficiente e que é preciso também “administrativizar” o Direito Constitucional. Salienta que antes da Constituição Federal de 1988, o Direito Administrativo caracterizava-se por uma roupagem legalista, atrelado à imprescindibilidade da lei

⁵⁹BINENBOJM, Gustavo. A Constitucionalização do direito administrativo no Brasil: um inventário de avanços e retrocessos. IBDP. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado. n. 13. Mar/abr/maio 2008. Salvador/BA. ISSN 1981-1988. p. 6. Disponível em <<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-13-MAR%C7O-2007-GUSTAVO-BINENBOJM.PDF>>. Acesso em 30/11/2016.

⁶⁰Binenbojm entende que esses vetores axiológicos convergem no princípio da dignidade da pessoa humana e situam-se acima e para além da lei, fazendo ruir o arcabouço dogmático do velho direito administrativo, de modo que a Constituição e não mais a lei, passa a situar-se no centro da vinculação administrativa à juridicidade, a própria definição do que é interesse público e de sua supremacia sobre os interesses particulares não está mais ao inteiro arbítrio do administrador, passando a depender de juízos de ponderação proporcional entre os direitos fundamentais e os outros valores e interesses metaindividuais consagrados na Constituição. A Discricionariedade deixa de configurar um espaço de livre escolha do administrador para se transformar em um resíduo de legitimidade a ser preenchido por procedimentos técnicos e jurídicos prescritos pela Constituição e pela lei para otimizar o grau de legitimidade da decisão administrativa. Assim, emerge-se a noção de juridicidade administrativa e abandona-se a tradicional dicotomia entre ato vinculado e ato discricionário, passando-se a um sistema de graus de vinculação à juridicidade. (*A Constitucionalização do direito administrativo no Brasil: um inventário de avanços e retrocessos*. IBDP. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado. n. 13. Mar/abr/maio 2008. Salvador/BA. ISSN 1981-1988. p. 8. Disponível em <<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-13-MAR%C7O-2007-GUSTAVO-BINENBOJM.PDF>>. Acesso em 30/11/2016.)

⁶¹SANCHEZ MORON, Miguel. *La participación del ciudadano en la administración pública*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1980. p. 18.

formal para autorizar qualquer atividade da Administração Pública e que, com a Constituição Federal de 1988 e a irradiação dos seus efeitos por todo o ordenamento jurídico pátrio, a interpretação dos institutos estabelecidos pelas normas legais passou a ser feita à luz dos princípios, valores e regras constitucionais. A disciplina jurídica da Administração Pública não se fundamenta mais nas normas infraconstitucionais, mas na própria Constituição e nos tratados internacionais que integram o nosso ordenamento. Destaca, contudo, que a função concretizadora do Direito Administrativo também se revela importante para o Direito Constitucional, para operacionalizar a Constituição, por isso enfatiza a necessidade de se “administrativizar” o Direito Constitucional, como uma ferramenta hábil para a concretização desses direitos.⁶²

Impõe-se, então, a necessidade de compreender a legislação administrativa de forma diferente, apontam-se vários exemplos dessa reconstrução do Direito Administrativo à luz da Constituição Federal de 1988, como ocorreu com o dever de invalidar atos administrativos ilegais, mas benéficos aos seus destinatários, que passou a encontrar barreiras em princípios e valores constitucionais, tais como a segurança jurídica, a confiança legítima e a moralidade administrativa. O mesmo ocorreu em relação ao controle judicial da atividade administrativa discricionária, que passou a ser aceito em maior intensidade, em razão do entendimento de que toda a competência conferida à Administração se encontra vinculada à Constituição. Outrossim, ao processo administrativo foram asseguradas as mesmas garantias do

⁶² Não é apenas através de serviços públicos ou de políticas públicas que os direitos fundamentais sociais são realizados pela via administrativa. Há uma série de outras questões que envolvem o exercício dessa função estatal relacionadas com a satisfação de tais direitos. Até porque, como se viu, os direitos sociais não se limitam a impor ao Estado o dever de fornecer prestações fáticas. Eles também reclamam, para sua integral concretização, deveres de respeito (não intervenção estatal), de criação de organizações e procedimentos para a sua adequada fruição, e de proteção contra lesões advindas de outros particulares. E o atendimento a todas essas exigências demanda múltiplas formas de atuação da Administração Pública, muitas delas não exploradas pela doutrina. Força admitir que muito se tem falado a respeito da constitucionalização do Direito Administrativo, da sua democratização e da vinculação da Administração Pública ao mínimo existencial e aos direitos fundamentais. Mas ainda é insuficiente. Não basta dizer genericamente *a quem* incumbe (Poder Executivo) e *o que* precisa ser feito (atuar para efetivar direitos fundamentais sociais). É preciso explicar *o como* e *o quanto*. Impende, nessa linha, apontar o problema do silêncio doutrinário a respeito da temática vertente, demonstrando: a necessidade de buscar nos institutos do Direito Administrativo os meios mais idôneos à materialização da Constituição social (*o como*); e até que ponto a Administração deve assegurar a realização concreta do conteúdo dos direitos fundamentais sociais (*o quanto*). HACHEM, Daniel Wunder. *Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais: por uma implementação espontânea, integral e igualitária*. Defesa em 24 fev. 2014. 625 f. Tese (Doutorado). Orientador Romeu Felipe Bacellar Filho. Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2014. p. 55.

processo judicial, reconhecendo-se também sobre ele a incidência de garantias fundamentais como o contraditório, a ampla defesa, o devido processo legal, o juiz natural e a presunção de inocência.⁶³

Nesse sentido, a própria compreensão da supremacia do interesse público é modificada. No Estado Democrático de Direito, a supremacia do interesse público despe-se do caráter totalitário e despótico, para revestir-se de garantia à sociedade de que não são os cidadãos que servem ao Estado, mas o Estado é que deve servir aos cidadãos. Essa nova concepção da supremacia do interesse público combate o paternalismo e o desvio de finalidade no uso do poder.⁶⁴

Dirley da Cunha Jr. destaca que o Estado não pode, a pretexto da supremacia do interesse público, suprimir direitos de seus cidadãos reconhecidos pela ordem jurídica:

O Direito Administrativo Contemporâneo não pode mais conviver com argumentos de autoridade. O princípio da autoridade cede lugar ao princípio da dignidade da pessoa humana [...], de modo que o próprio interesse da coletividade deve ser harmonizado e, quando em colisão, ponderado ou sopesado com os direitos e interesses individuais de seus membros, afastando-se a ideia de uma supremacia *prima facie* do interesse público.⁶⁵

Para Diogo de Figueiredo Moreira Neto, coube ao direito público do século XX, mais particularmente ao Direito Administrativo tradicional, suprir a velha postura imperativa, herdada dos tempos do absolutismo, arraigada em conceitos como os da preeminência indiscutível das “razões de estado” e da “supremacia do interesse público”:

A abertura proporcionada, desbastando o poder de império que havia se encastelado no ramo executivo do estado, possibilitou, entre outros aperfeiçoamentos, o exame do mérito do ato administrativo, imprescindível para o controle do correto exercício da discricionariedade; a processualização da ação administrativa, em benefício da segurança das relações entre os entes públicos e privados; e a desmistificação do conceito positivista de interesse público, até há pouco formulado ainda teticamente em termos absolutos, para se considerassem, em cada hipótese, a concorrência

⁶³HACHEM, Daniel Wunder. *Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais: por uma implementação espontânea, integral e igualitária*. Defesa em 24 fev. 2014. 625 f. Tese (Doutorado). Orientador Romeu Felipe Bacellar Filho. Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2014. p. 57.

⁶⁴DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 28 ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 100.

⁶⁵CUNHA JUNIOR, Dirley da. *Curso de direito administrativo*. 14. ed. Salvador: JusPodivm, 2015. p. 36.

de outros valores, iguais ou supraordinados, em termos de ponderação.⁶⁶

Binenbojm critica a concepção unitária de interesse público do passado e a prevalência apriorística do interesse público sobre o particular, asseverando que esse entendimento não resiste ao constitucionalismo e à consagração dos direitos fundamentais e da democracia como fundamentos de legitimidade do Estado Democrático de Direito:

[...] a fluidez conceitual inerente à noção de interesse público, aliada à natural dificuldade em sopesar quando o atendimento do interesse público reside na própria preservação dos direitos fundamentais (e não na sua limitação em prol de algum interesse contraposto da coletividade), impõe à Administração Pública o dever jurídico de ponderar os interesses em jogo, buscando a sua concretização até um grau máximo de otimização.⁶⁷

Dessa forma, evidencia-se que o Direito Administrativo passa por uma constitucionalização, influenciado pela centralidade da Constituição Federal e das noções de direitos fundamentais e de democracia como fundamentos de legitimidade e elementos constitutivos do Estado Democrático de Direito, irradiando efeitos sobre a Administração Pública e sobre a própria configuração teórica do direito administrativo.⁶⁸ É nesse sentido que devem ser compreendidos o princípio da legalidade e da supremacia do interesse público e não como cânones absolutos e imponderáveis.

Ademais, a despeito das complexidades inerentes à Administração Pública, assim como a inegável especificidade das relações entre servidores com os entes públicos, não se pode esquecer que toda a sua estrutura, assim como todas as suas atividades, não prescindem das pessoas que as realizam, pois todo o trabalho que se presta a um ente público é sempre um trabalho humano – intrinsecamente ligado aos direitos fundamentais -- e a concepção de que as condições de trabalho no setor

⁶⁶MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Novas tendências da democracia: consenso e direito público na virada do século: o caso brasileiro. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado*. n. 13. Mar/abr/mai 2008. Salvador. p. 5.

⁶⁷BINENBOJM, Gustavo. *A Constitucionalização do direito administrativo no Brasil: um inventário de avanços e retrocessos*. IBDP. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado*. n. 13. Mar/abr/maio 2008. Salvador/BA. ISSN 1981-1988. p. 9. Disponível em <<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-13-MAR%C7O-2007-GUSTAVO-BINENBOJM.PDF>>. Acesso em 30/11/2016.

⁶⁸BINENBOJM, Gustavo. *A Constitucionalização do direito administrativo no Brasil: um inventário de avanços e retrocessos*. IBDP. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado*. n. 13. Mar/abr/maio 2008. Salvador/BA. ISSN 1981-1988. p. 23. Disponível em <<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-13-MAR%C7O-2007-GUSTAVO-BINENBOJM.PDF>>. Acesso em 30/11/2016

público somente poderiam ser fixadas unilateralmente pela Administração, remonta à concepção de Estado como ente autoritário. Foi justamente essa concepção oriunda do Estado Autoritário que impediu, por muito tempo, a sindicalização dos servidores, que foi superada pela Constituição de 1988.⁶⁹

A negociação coletiva constitui prerrogativa do sindicato perante a Administração Pública, para tratar dos conflitos na relação de trabalho, garantindo a participação dos servidores, representados por suas entidades sindicais, nas discussões sobre suas condições de trabalho, na luta contra a supressão dos direitos já conquistados e na busca por soluções para os conflitos existentes.⁷⁰ Consiste no reconhecimento das categorias de servidores como partes legítimas para dialogar com o Estado, na busca de melhorias nas condições de trabalho dos servidores públicos, democratizando as relações de trabalho dos servidores, uma vez que, assegura participação na construção das decisões políticas referentes às condições de trabalho.

A Constituição Federal não prevê expressamente a negociação coletiva para os servidores públicos, mas isso não quer dizer de forma alguma que a negociação seja inconstitucional, deve haver um ponto de equilíbrio entre a liberdade sindical e a reserva de lei, para viabilizar o direito de sindicalização e o direito de greve, uma vez que estes não existem sem a negociação.

Os reajustes dos servidores dependem de projeto de lei de iniciativa privativa do Presidente da República, na forma da alínea “a” do inciso II do art. 61 da

⁶⁹SANTOS, Enoque Ribeiro dos. *Negociação coletiva de trabalho nos setores público e privado*. 2 ed. São Paulo: Ltr, 2016. p. 185.

⁷⁰ Diogo de Figueiredo Moreira Neto destaca o consenso como espírito da democracia e da civilização ocidental: “[...] a determinação criativa dos indivíduos, dos grupos sociais, bem como das nações, a que se agregam os respectivos meios de expressão – físicos e psíquicos – gera o poder, como meio de que dispõem para atingir a seus respectivos objetivos. Ora, no processo formador de culturas e civilizações, o dinamismo do poder enseja dois tipos básicos de relações cratológicas: a cooperação e o antagonismo. O antagonismo, que pode levar aos confrontos de poder, aos conflitos e às guerras, tem na competição a mola do progresso: todavia deve-se nele reconhecer uma forma eticamente pobre de avanço, pois não raras vezes o processo histórico cobra um alto preço em vidas e valores humanos. Por isso, desenvolveram-se imemorialmente outras instituições destinadas a realizar a prevenção e a composição dos conflitos, para que deles se pudesse retirar os benefícios da competição sadia sem sacrifícios desproporcionais, ou seja, minimizando no poder o seu aspecto agonal e maximizando o arquetônico. Mas, por outro lado, é a cooperação o tipo de relacionamento ideal, pois que possibilita a coordenação de diversas expressões de poder para o atingimento de fins comuns, e, assim, o desenvolvimento de virtudes sociais como a tolerância e a confiança, que possibilitam a concertação de vontades e o surgimento do consenso.” In MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Novas tendências da democracia: consenso e direito público na virada do século: o caso brasileiro*. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado*. n. 13. Mar/abr/mai 2008. Salvador.

Constituição Federal, mas isso não significa que a negociação com a Administração Pública seja inexecutável, ao contrário, o que se observa na prática é que a Administração Pública, por vezes, negocia com os servidores antes de apresentar o projeto de lei, mas não existe ainda um mecanismo regular e formal para essas tratativas com os servidores, que normalmente só ocorrem quando há interesse por parte da Administração.

As alegações de que a Administração está adstrita ao princípio da legalidade, que a Administração não dispõe dos interesses por ela representados e que não possui mecanismos para dar cumprimento aos pactos que por ventura sejam firmados com os servidores, não são, conforme demonstramos, argumentos aptos a tornar a negociação coletiva com os servidores públicos inconstitucional ou ilegal.

Os projetos de lei de iniciativa do Presidente da República são elaborados de acordo com os dados e informações fornecidos pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, além do Ministério ao qual aquela categoria de servidores está vinculada. Quando existe o canal do diálogo entre o Estado e os servidores, por meio das entidades sindicais, existe certa autonomia negocial, pois os representantes do Governo sabem, de antemão, em termos econômicos, de quanto podem dispor e qual o impacto orçamentário das medidas negociadas.

Quando o Constituinte de 1988 consagra o direito de sindicalização e o direito de greve dos servidores públicos, concede-se a esta classe de trabalhadores a possibilidade de maior participação e com o reconhecimento consagra-se o direito de pleitear melhores condições de trabalho, a relação que era puramente estatutária e unilateral transforma-se em uma relação dialogada e participativa.

Assim, com a democratização da relação de trabalho⁷¹, essa equação é alterada, não há mais espaço para autoritarismo e unilateralidade, a sindicalização

⁷¹ A democratização das relações de trabalho abordada no presente trabalho consiste na maior participação dos trabalhadores (dentre eles os servidores públicos) e na sua inserção efetiva no diálogo social travado entre a empregadores e empregados para a regulamentação das relações de trabalho e a busca pela solução de seus conflitos. Para Gustavo Binenbojm a democracia configura “um projeto moral de autogoverno coletivo, que pressupõe cidadãos que sejam não apenas os destinatários, mas também os autores das normas gerais de conduta e das estruturas jurídico-políticas do Estado”, a democracia representa a projeção política da autonomia pública e privada dos cidadãos, alicerçada em um conjunto básico de direitos fundamentais, destaca que a própria regra da maioria só é moralmente justificável em um cenário no qual os membros da comunidade são capacitados como agentes morais emancipados e tratados com igual respeito e consideração. (*A Constitucionalização do direito administrativo no Brasil: um inventário de avanços e retrocessos*. IBDP. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado. n. 13. Mar/abr/maio 2008. Salvador/BA. ISSN 1981-

produziu o sujeito social, que se manifesta no exercício da autonomia coletiva e da utilização de instrumentos de pressão, como a greve.

É preciso destacar que a sindicalização ocorre justamente para possibilitar a negociação coletiva, sendo impossível estabelecer essa dialética entre a Administração e servidores, sem que seja por meio de seus representantes sindicais.

A negociação coletiva, mecanismo de composição dos interesses antagônicos, deve ser utilizada para a pacificação das relações e para o seu aprimoramento, uma troca entre servidores e Administração, enquanto a greve é a ferramenta que existe para quando não há mais possibilidade de diálogo, quando restam frustradas as negociações.

Para Russomano:

[...] os legisladores, percebendo a utilidade social e jurídica do novo instituto, através, sobretudo, da experiência europeia e norte-americana, trataram de adotá-la, nas suas leis e seus códigos, colocando, dessa forma, ao alcance dos trabalhadores, aquele poderoso instrumento de reivindicação. Se em sua grande maioria os sindicatos latino-americanos não usaram, durante muito tempo, esse instrumento, foi porque lhes faltava força para manejá-lo, isto é, a força que emana de um *background* sindical suficientemente forte para sustentar os líderes que, de pé sobre o terreno, desafiam o poder patronal. Nas nações industrializadas, em síntese, as convenções coletivas nasceram da prática popular e chegaram à lei, através do costume. Vieram dos fatos para os códigos. Por outras palavras, de baixo para cima. Nas nações subdesenvolvidas, inversamente, as convenções foram consagradas pelo legislador. Oferecidas pela lei aos sindicatos. O instituto, assim, veio dos códigos para os fatos. Ou seja: de cima para baixo.⁷²

Se a negociação coletiva acabou vindo dos códigos para os fatos, no âmbito dos trabalhadores regidos pela Consolidação da Leis do Trabalho, no âmbito do serviço público se experimentou justamente o inverso. Em razão do silêncio eloquente do constituinte, no que tange a negociação coletiva no âmbito do serviço público, surge no mundo dos fatos a necessidade imperiosa de negociar com os servidores e de dialogar e a necessidade de adaptação da legislação para acompanhar esse movimento social.

1988. p. 22. Disponível em < <http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-13-MAR%C7O-2007-GUSTAVO-BINENBOJM.PDF>>. Acesso em 30/11/2016).

⁷²RUSSOMANO, Mozart Victor. *Princípios gerais de direito sindical*. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 148.

1.3 O reconhecimento dos servidores públicos

Nas sociedades democráticas modernas o direito à negociação coletiva está diretamente atrelado à justiça social. O reconhecimento jurídico é fundamental na formação do autorespeito dos componentes de uma sociedade, que podem se reconhecer como sujeitos de direito e como participantes ativos dos acordos discursivos daquela coletividade. A degradação da estima social, a violação da autonomia e a privação de direitos motivam a luta por reconhecimento, “os agentes sociais buscam reciprocamente a conquista concreta dos três níveis de respeito, ou seja, três dimensões do reconhecimento, a saber: amor, direito e solidariedade.”⁷³

A Teoria Crítica de Axel Honneth possibilita avaliar, sob um ângulo diferente, os problemas que atingem a sociedade contemporânea no que tange a luta por direitos sociais que são negados aos cidadãos e a luta por reconhecimento e respeito na edificação do diálogo. Honneth desenvolve sua teoria com base no processo de construção social da identidade pessoal e coletiva e que passa a ter como sua gramática o processo de luta por reconhecimento.⁷⁴

Honneth compreende que o reconhecimento constitui uma categoria moral fundamental, uma forma de reivindicação política ampliada, que compreende questões de representação, identidade e diferença, defendendo que o problema da redistribuição é uma derivação da luta por reconhecimento.

Assim, Honneth parte dos conflitos e de suas configurações sociais para buscar compreender a sua lógica, pois os conflitos se originam de uma experiência de desrespeito social, de um ataque à identidade pessoal ou coletiva. Essa experiência é capaz de provocar uma ação que pugna pelo reconhecimento, no desenvolvimento das relações intersubjetivas, impulsionada por uma força moral.

Nesse sentido, é possível analisar a formação da identidade prática de um indivíduo ou de um grupo num contexto prévio de relações de reconhecimento. Honneth aponta o conflito social como objeto central da Teoria Crítica, os conflitos

⁷³ HONNETH, Axel. *Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais*. São Paulo: Editora 34, 2003.

⁷⁴ HONNETH, Axel. *Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais*. São Paulo: Editora 34, 2003.

entre grupos sociais modelam a própria forma organizacional da razão instrumental e os conflitos configuram a base da interação.⁷⁵

No Brasil, desde a Constituição Federal de 1988, busca-se a democratização das relações de trabalho, não apenas no setor privado, mas também no setor público. Para alcançar a democratização pretendida é necessário que os servidores públicos sejam reconhecidos como trabalhadores, sujeitos de direitos que devem ser observados e assegurados pela Administração Pública.

Entre os principais direitos dos trabalhadores estão a liberdade sindical, o direito de greve e a negociação coletiva, considerados os três pilares fundamentais para uma relação democrática entre os trabalhadores e empregadores, no caso dos servidores públicos, para a democratização da relação entre servidores e o Estado.

O desrespeito com a categoria dos servidores públicos é prejudicial para democratização das relações de trabalho e a luta por reconhecimento impulsiona os movimentos sociais dos servidores públicos no Brasil, que precisam se mobilizar, para que os direitos constitucionalmente garantidos na Constituição Federal de 1988 sejam efetivamente assegurados.

A negociação coletiva, consagrada como instrumento de autocomposição de conflitos envolvendo empregadores e empregados, já era reconhecida no setor privado. Com as mudanças sociais e a crescente mobilização de servidores públicos, os movimentos sociais de servidores foram determinantes para que a Constituição Federal de 1988 garantisse, expressamente no seu texto, o direito de sindicalização e o direito de greve aos servidores públicos.⁷⁶

Os servidores públicos brasileiros tiveram importante papel na luta desenvolvida pelo novo sindicalismo para o reestabelecimento da democracia brasileira, em todas as esferas da sociedade, tanto no reestabelecimento da democracia eleitoral, seja no plano das relações de trabalho, através da luta pela

⁷⁵ PETHERBRIDGE, Danielle. *The Critical Theory of Axel Honneth*. Plymouth: Lexington Books, 2013. p. 169.

⁷⁶ O inciso VI do art. 37 da Constituição Federal prevê: “é garantido ao servidor público civil o direito à livre associação sindical” e o inciso VII: “o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica”. (BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 28 nov. 2016.)

liberdade de organização, direito à realização de greve e no estabelecimento do processo de negociação coletiva.

No entanto, diferentemente dos trabalhadores do setor privado, que viram suas reivindicações atendidas na Constituição Federal e em leis complementares, os servidores públicos não foram contemplados com a regulamentação de alguns dos direitos conferidos pelo constituinte.

A Constituição Federal, embora garanta o direito à livre associação sindical e o direito de greve, não prevê expressamente o direito a negociação coletiva aos servidores públicos. Registre-se que a Constituição Federal de 1988 foi a primeira a tratar claramente da negociação coletiva para os demais trabalhadores no inciso VI de seu art. 8º. As Constituições anteriores⁷⁷ tratavam de forma indireta, ao reconhecer as convenções coletivas de trabalho.

A ausência de previsão explícita do direito à negociação coletiva acaba possibilitando à Administração a opção pela sua não realização, fundada em uma interpretação do texto constitucional que não considera todo o conjunto normativo.

O movimento sindical dos servidores públicos por meio de sua organização e de constante luta vem obtendo conquistas e avançando em direção a esse direito, lutando pelo reconhecimento dessa classe de trabalhadores, pois, embora não haja menção expressa ao direito à negociação coletiva, depreende-se que este é indissociável do direito de sindicalização e do direito de greve e que constitui elemento essencial para redução de desigualdades e maior proteção das relações de trabalho.⁷⁸

A classe dos servidores públicos se organiza em sindicatos (sindicalização) justamente para que essas entidades representativas das categorias possam negociar com a Administração Pública (negociação coletiva), e possam lutar pelos pleitos das

⁷⁷ Art. 121, § 1º, alínea j, da Constituição de 1934; art. 157, inciso XIII, e art. 159 da Constituição de 1946; art. 158, inciso XIV, e art. 159 da Constituição de 1967; e art. 165, inciso XIV, e art. 166 da Constituição de 1967, com a redação conferida pela Emenda Constitucional nº1, de 1969.

⁷⁸ Para a Organização Internacional do Trabalho – OIT: *Collective bargaining is a key means through which employers and their organizations and trade unions can establish fair wages and working conditions. It also provides the basis for sound labour relations. Typical issues on the bargaining agenda include wages, working time, training, occupational health and safety and equal treatment. The objective of these negotiations is to arrive at a collective agreement that regulates terms and conditions of employment. Collective agreements may also address the rights and responsibilities of the parties thus ensuring harmonious and productive industries and workplaces. Enhancing the inclusiveness of collective bargaining and collective agreements is a key means for reducing inequality and extending labour protection.* Disponível em < <http://www.ilo.org/global/topics/collective-bargaining-labour-relations/lang--en/index.htm>>. Acesso em 20/10/2016.

categorias representadas inclusive por meio da paralisação das atividades laborais (greve), direitos que precisam ser reconhecidos, pois estão interligados.

A legislação internacional destaca-se com normas de grande expressão que consagram a liberdade sindical, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos⁷⁹ e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais⁸⁰.

O Brasil em 2010 ratificou a Convenção n. 151/1978 da OIT que trata especificamente da negociação coletiva no setor público⁸¹, até hoje, no entanto, não foram editadas leis para a regulamentação da negociação coletiva no serviço público.

Assim, em que pesem os avanços da Constituição Federal de 1988, criou-se uma situação em que se potencializam os conflitos, uma vez que se permite a sindicalização, bem como o direito de greve, mas não o direito à negociação coletiva, por não constar forma explícita no texto constitucional, o que acaba por servir de sustentáculo para aqueles que entendem que os servidores não têm direito de efetuar negociação coletiva com a Administração.

Embora seja impossível exercer o direito de sindicalização e o direito de greve sem a negociação coletiva, boa parte da doutrina entende não ser possível a negociação coletiva no âmbito do serviço público, sobretudo após a decisão do Supremo Tribunal Federal nos autos da ADI n. 492/DF em 1992.⁸²

⁷⁹ A Declaração Universal dos Direitos Humanos constitui verdadeiro marco na história dos direitos humanos, foi proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris em 10/12/1948, como norma comum com diretrizes a serem alcançadas por todos os povos e nações. Artigo XX: “Todo ser humano tem direito à liberdade de reunião e associação pacífica” e Artigo XXIII, item 4: “Todo ser humano tem direito a organizar sindicatos e a neles ingressar para proteção de seus interesses.” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Disponível em: <<http://www.dudh.org.br/wp-content/uploads/2014/12/dudh.pdf>>. Acesso em: 28 nov. 2016.)

⁸⁰ O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais entrou em vigor na ordem internacional em 03/01/1976. Em seu artigo 8º prevê: “1. Os Estados Partes no presente Pacto comprometem-se a assegurar: a) O direito de todas as pessoas de formarem sindicatos e de se filiarem no sindicato de sua escolha, sujeito somente ao regulamento da organização interessada, com vista a favorecer e proteger os seus interesses econômicos e sociais. O exercício deste direito não pode ser objeto de restrições, a não ser daquelas previstas na lei e que sejam necessárias numa sociedade democrática, no interesse da segurança nacional ou da ordem pública, ou para proteger os direitos e as liberdades de outrem”. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*. Disponível em <http://www.unfpa.org.br/Arquivos/pacto_internacional.pdf>. Acesso em: 10 out. 2016.)

⁸¹ Internalizada somente em 2013, por meio do Decreto nº 7.944/2013. ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Direito de sindicalização e relações de trabalho na administração pública*. Disponível em: <<http://www.oitbrasil.org.br/node/501>>. Compulsada em 10/10/2016.

⁸² O Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade das alíneas “d” e “e” do artigo 240 da Lei nº 8.112/90, que asseguravam aos servidores públicos o direito à negociação coletiva e o direito de propor ação coletiva frente à Justiça do Trabalho. A decisão, por maioria, lastreou-se no entendimento de que no Brasil as matérias relacionadas ao aumento de remuneração, à criação de

Existe uma postura do Poder Público em relação aos direitos dos servidores públicos que faz com que os servidores se sintam desrespeitados e negligenciados, pois seus pleitos não são considerados, direitos são negados e os conflitos acirram-se na constante luta por reconhecimento.

Honneth rejeita a noção de que conflitos sociais devem ser concebidos como uma característica básica da condição humana. No núcleo de leitura da obra de Hegel⁸³, Honneth destaca a ideia de que uma teoria social e política que funciona a partir dessas premissas atomísticas⁸⁴, não pode dar conta de dependência dos seres humanos de relações sociais para os muitos aspectos de suas identidades, que toca à sua integridade como sujeitos e agentes morais. A subjetividade moral dos seres humanos necessita diretamente das relações de reconhecimento, cuidado, respeito e estima com os outros, em todas as fases e esferas da vida.⁸⁵

Para Honneth as expectativas e a luta por reconhecimento se iniciam quando o desrespeito advém de experiência que impede a formação pessoal de identidade:

[...] os motivos de resistência social e da rebelião se formam no quadro de experiências morais que procedem da infração de expectativas de reconhecimento profundamente arraigadas. Tais expectativas estão ligadas na psique às condições da formação da identidade pessoal, de modo que elas retêm os padrões sociais de reconhecimento sob os quais um sujeito pode se saber respeitado em seu entorno sociocultural como um ser ao mesmo tempo autônomo e

cargos e carreiras e ao regime jurídico dos servidores públicos são matérias submetidas à reserva legal, cujo processo legislativo é da iniciativa privativa do Presidente da República, no caso de servidores federais e, por simetria, dos Governadores dos Estados e do Distrito Federal, no caso de servidores estaduais ou distritais, e dos Prefeitos, no caso de servidores municipais, ex vido art. 61, § 1º, inciso II, alíneas a e c da CF.

⁸³ Para Patrícia Mattos, a intuição original acerca do papel central do reconhecimento social para a sociabilidade humana é de Hegel, que desenvolve em seus primeiros trabalhos de Jena, uma análise importante sobre as condições normativas de eticidade, afirmando que o que estava por trás dos conflitos sociais é uma luta por reconhecimento e que o contrato social não encerra a luta de todos contra todos, pelo contrário, o contrato, ao normatizar as práticas sociais, dá início a um processo incessante de luta por reconhecimento responsável tanto pela individualização e autonomia dos indivíduos, como pela evolução da sociedade. A autora destaca que Axel Honneth e Charles Taylor são os principais teóricos do reconhecimento que recuperam Hegel, eles admitem que o reconhecimento intersubjetivo é condição para o desenvolvimento de uma identidade positiva necessária para a participação na esfera pública. (*A sociologia política do reconhecimento – as contribuições de Charles Taylor, Axel Honneth e Nancy Fraser*. São Paulo: Annablume, 2006. p. 20 e p. 148.)

⁸⁴ As premissas atomísticas em relação à política percebiam a sociedade como sendo formada por indivíduos isolados, aos quais se acrescem depois as formas de constituição da sociedade, Hegel entendia que as categorias atomísticas deveriam ser substituídas por categorias baseadas em um vínculo social. O ponto central é que só é possível a autonomia individual pelo reconhecimento mútuo, intersubjetivo. (MATTOS, Patrícia Castro. *A sociologia política do reconhecimento – as contribuições de Charles Taylor, Axel Honneth e Nancy Fraser*. São Paulo: Annablume, 2006. p. 23.)

⁸⁵ VAN DEN BRINK, Bert. OWEN, David. *Recognition and Power Axel Honneth and the tradition of critical social theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007. p. 3.

individualizado; se essas expectativas normativas são despontadas pela sociedade, isso desencadeia exatamente o tipo de experiência moral que se expressa no sentimento de desrespeito.⁸⁶

Por meio da análise da lógica dos conflitos que se originam de uma experiência social de desrespeito, de uma violação da identidade – pessoal ou coletiva – capaz de fomentar uma movimentação política para reestabelecer as relações de reconhecimento mútuo ou avançar para desenvolvê-las, tem-se a gramática moral dos conflitos sociais.

A autocompreensão cultural de uma sociedade predetermina os critérios pelos quais se orienta a estima social das pessoas, já que suas capacidades e realizações são julgadas intersubjetivamente, conforme a medida que cooperaram na implementação de valores culturalmente definidos, a experiência do desrespeito é a fonte emotiva e cognitiva de resistência social e de “levantes coletivos”.⁸⁷

Quanto mais as concepções dos objetivos éticos se abrem a diversos valores, e quanto mais a ordenação hierárquica cede a uma concorrência horizontal, tanto mais a estima social assumirá um traço individualizante e criará relações simétricas.

Segundo Honneth, uma tensão especial dessa sociedade e desse tempo impregna a forma moderna de organização da estima social, submetendo-a de modo duradouro a um conflito cultural.⁸⁸

Assim, a luta por reconhecimento social pode ser sintetizada como uma demanda por inclusão de segmentos da sociedade, antes preteridos na organização sociopolítica do Estado, que passaram a pleitear seus direitos.

Patrícia Mattos aponta que há uma dimensão dual nesse processo, uma vez que ao mesmo tempo em que está implícita a noção de igualdade de direitos também está subjacente a ideia do direito à diferença:

[...] aparentemente contraditórios, são dois princípios que devem andar juntos para qualquer possibilidade de enriquecimento da esfera pública. Hoje quando falamos de direitos culturais, por exemplo, estamos falando do reconhecimento, na sua dimensão política, de

⁸⁶ HONNETH, Axel. *Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais*. São Paulo: Editora 34, 2003. p. 258.

⁸⁷ HONNETH, Axel. *Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais*. São Paulo: Editora 34, 2003. p. 207.

⁸⁸ HONNETH, Axel. *Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais*. São Paulo: Editora 34, 2003. p. 207.

direitos que novos atores têm de participar da esfera pública a partir de suas diferenças.⁸⁹

Assim, existe uma relação entre o processo de interação social e a formação das identidades individuais, sendo a teoria do reconhecimento uma ferramenta eficaz para a análise da origem dos conflitos sociais e dos acordos morais de cada projeto de sociedade.

A democratização do Estado perpassa uma maior atenção às relações de trabalho entre servidores públicos e a Administração Pública e o adequado tratamento dos conflitos pressupõe o respeito e a boa-fé nas tratativas com os servidores.

A luta por reconhecimento nos movimentos sociais dos servidores públicos, contempla duas esferas de reconhecimento, tanto a jurídica como a social. Existe um sentimento, na sociedade, de que os servidores são uma classe privilegiada, que já é contemplada por uma plêiade de direitos e que seus pleitos são desproporcionais ou injustos. Esse é um reflexo do tratamento conferido aos servidores pelo próprio Estado, quando não os valoriza ou quando os desrespeita, descumprindo os comandos constitucionais em relação aos servidores públicos.

Dessa forma, os servidores não lutam apenas pelos direitos negados, pelo estabelecimento de um canal de diálogo com a Administração, pelos acordos descumpridos, mas também lutam por respeito, para que sejam reconhecidos como trabalhadores pelo Estado e pela sociedade.

⁸⁹ MATTOS, Patrícia Castro. *A sociologia política do reconhecimento – as contribuições de Charles Taylor, Axel Honneth e Nancy Fraser*. São Paulo: Annablume, 2006. p. 12.

2 A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 492/DF

2.1 O julgamento da ADI 492/DF

Este capítulo abordará o tema da negociação coletiva, no âmbito do serviço público no Brasil, tendo como ponto de partida o tratamento conferido ao tema pelo Poder Judiciário, sobretudo a partir do julgamento da ADI 492/DF e da jurisprudência que se consolidou a partir deste precedente.

O legislador fez constar no art. 240 da Lei n. 8.112/90 o direito à livre associação sindical, bem como os direitos dela decorrentes, entre eles, a negociação coletiva (alínea “d”) e o direito de ajuizamento, individual e coletivamente, frente à Justiça do Trabalho (alínea “e”).⁹⁰ As referidas alíneas foram objeto de veto presidencial⁹¹, sob a alegação de que seriam inconstitucionais. As razões do veto apontaram para um suposto vício identificado na incompatibilidade dos dispositivos com o princípio da reserva legal e o dispositivo constitucional acerca da iniciativa privativa do Presidente da República para a disciplina da remuneração dos servidores públicos. Aduziu-se ainda que o art. 114 da Constituição Federal alcançaria apenas as relações decorrentes de contrato de trabalho e não as relações estatutárias. Ressaltou-se que os servidores têm um tratamento diferenciado e apenas parte dos direitos conferidos aos trabalhadores foram a eles assegurados no art. 39 da Constituição, não se contemplando neste rol o direito ao reconhecimento das convenções e acordos coletivos de trabalho.

O Legislativo, por sua vez, derrubou o veto presidencial e manteve as alíneas “d” e “e” do art. 240 da Lei n. 8.112/90.

⁹⁰ Art. 240. Ao servidor público civil é assegurado, nos termos da Constituição Federal, o direito à livre associação sindical e os seguintes direitos, entre outros, dela decorrentes:

- a) de ser representado pelo sindicato, inclusive como substituto processual;
- b) de inamovibilidade do dirigente sindical, até um ano após o final do mandato, exceto se a pedido;
- c) de descontar em folha, sem ônus para a entidade sindical a que for filiado, o valor das mensalidades e contribuições definidas em assembleia geral da categoria.
- d) de negociação coletiva

e) de ajuizamento, individual e coletivamente, frente à Justiça do Trabalho, nos termos da Constituição Federal. (BRASIL. *Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112compilado.htm>. Acesso em: 28 nov. 2016.)

⁹¹ BRASIL. Senado Federal *Mensagem de Veto n. 898*. Brasília, 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/Mensagem_Veto/anterior_98/Vep898-90.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2016.

Na sequência, o Procurador-Geral da República propôs uma ação direta de inconstitucionalidade, na qual requereu ao Supremo Tribunal Federal a declaração de inconstitucionalidade das alíneas “d” e “e” do art. 240 da Lei nº 8.112/90. A ação fundou-se na alegação de que os referidos dispositivos contrariavam os arts. 37, 41 e 114 da Constituição Federal, pois o direito à negociação coletiva que fora assegurado aos servidores públicos seria, de acordo com o entendimento da PGR, incompatível com aqueles dispositivos e com a sistemática da Constituição Federal, que prevê que as vantagens aos servidores deverão ser conferidas por lei.

Quanto aos dissídios individuais e coletivos de servidores não regidos pela CLT, mas pela Lei nº 8.112/90, argumentou a PGR, com base em precedentes da época, que o Supremo Tribunal Federal indicava que o artigo 114 da Constituição Federal apenas contemplava os dissídios de trabalhadores regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho e não os estatutários.

O Supremo Tribunal Federal deferiu a medida cautelar de suspensão da alínea “d” do art. 240 da Lei nº 8.112/90 e suspendeu em parte a alínea “e”, do mesmo artigo, determinando a suspensão em relação à expressão “e coletivamente”.

A PGR sustentou que os servidores públicos estatutários tinham os seus direitos, deveres e garantias definidos unilateralmente pelo Estado-legislador, salientando a desigualdade jurídica entre as partes e a supremacia do interesse público, apontou que a negociação coletiva pressupõe a possibilidade de transigir, para que as partes possam chegar a um acordo, algo que seria incompatível com a superioridade jurídica do Estado nas relações com seus servidores, que não havia lugar para conciliação, que o Estado não poderia abrir mão de seus privilégios, uma vez que estes são fundados no interesse público e que o interesse público seria indisponível. Argumentou, ainda, que a menção aos entes da Administração Pública Direta e Indireta contida no art. 114 da Constituição Federal referia-se apenas àqueles servidores que permaneciam regidos pela CLT, que o STF já teria reconhecido a competência da Justiça Comum, Justiça Federal ou Justiça Estadual, para julgar as demandas entre servidores estatutários e o Estado.

Assim, as alegações da PGR fundaram-se basicamente nos seguintes pontos: princípio da legalidade; supremacia do interesse público; ausência de previsão constitucional do direito à negociação coletiva para os servidores públicos; e, que a

Justiça do Trabalho não poderia julgar os dissídios ajuizados por servidores estatutários.

O relator da ação, Ministro Carlos Velloso, entendeu que o regime jurídico único tem natureza estatutária, com base na doutrina de Hely Lopes Meirelles, Celso Antônio Bandeira de Mello, Adilson de Abreu Dallari, Carlos Pinto Coelho Motta e Antônio Augusto Junho Anastasia, tratando-se de regime objetivo, alterável de acordo com o Poder Público.⁹² Destacou as diferenças inconciliáveis entre o regime estatutário dos servidores públicos e o regime contratual dos trabalhadores da iniciativa privada, onde existe um amplo espaço para a autonomia da vontade, que seria inviável conceder aos servidores públicos o mesmo tratamento conferido aos demais trabalhadores, algo que o próprio constituinte não fez. No entender do relator, a negociação coletiva tem por objetivo, basicamente, a alteração da remuneração, mas, como a remuneração dos servidores públicos decorre da lei e toda a sistemática de revisão geral e de alteração de remuneração assenta-se na lei, de acordo o art. 37, incisos X, XI e XII da Constituição Federal, não haveria espaço para a negociação coletiva, pois não caberia à Administração Pública transigir sobre o que somente a lei pode dispor.

Ademais, o relator destacou que o constituinte, ao assegurar aos servidores públicos uma série de direitos conferidos aos trabalhadores em geral, a eles não garantiu expressamente o direito ao reconhecimento das convenções e acordos coletivos de trabalho. O ministro relator entendeu que a relação entre a Administração Pública e os seus servidores, por ser exclusivamente regida por normas legais, sujeitava-se ao império do princípio da legalidade. Para o relator, o direito à negociação coletiva não poderia estar previsto em lei, como pretendeu o legislador na alínea “d” do art. 240 da Lei nº 8.112/90, justamente porque a Administração não poderia transigir sobre matéria reservada à lei, por força do princípio da legalidade.

⁹² MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 17 ed. São Paulo: Malheiros, 1992. p. 359-360.; MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Regime constitucional dos servidores da administração direta e indireta*. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991. p. 22/104.; DALLARI, Adilson de Abreu. *Regime constitucional dos servidores públicos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990. p. 46. MOTTA, Carlos Pinto Coelho. *Regime Jurídico Único*. Belo Horizonte: Lê, 1990. p. 36.; ANASTASIA, Antônio Augusto Junho. *O regime jurídico único do servidor público*. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 1990. p. 60. Autores destacam que a natureza jurídica do regime jurídico único é estatutária, que pode ser alterado unilateralmente pelo Estado e que não há que se cogitar o direito à manutenção do regime anterior, isto é, que não há direito adquirido a regime jurídico.

Assim, o relator conduziu o seu voto, com fundamento na concepção unilateralista da função pública, entendendo que as relações entre os servidores e a Administração Pública são regidas, exclusivamente, por normas legais, sujeitas ao princípio da legalidade. Dessa forma, o voto condutor do julgamento não se aprofunda em como poderiam ser exercidos os direitos de sindicalização e de greve sem a negociação coletiva, ou ainda, sobre a amplitude da liberdade sindical.

Sobre o julgamento da ADI 492 pelo Supremo Tribunal Federal Arnaldo Bosen Paes destaca:

[...] na medida em que, conforme proclamado por sucessivos instrumentos normativos internacionais, a liberdade sindical é um direito, dentre os quais está o direito à negociação coletiva das condições de trabalho. O que se observa, portanto, é que o STF limitou-se a cancelar a teoria de que os funcionários mantêm com o Poder Público uma relação de natureza eminentemente estatutária, incorporando e levando às últimas consequências a doutrina administrativa brasileira, presa a um modelo de Estado autoritário, inteiramente incompatível com a pretensão do constituinte de 1988 de consolidar no Brasil um verdadeiro Estado Democrático de Direito.⁹³

O Ministro Marco Aurélio divergiu do relator, destacando o necessário e progressivo afastamento do autoritarismo e enfatizando que a negociação coletiva serve como um meio para alcançar o entendimento. Nesse sentido, em seu voto-vista, levou para o debate elementos do direito comparado, para demonstrar alguns dados sobre a evolução contínua da relação entre servidores públicos e Administração Pública em outros países.⁹⁴

O ministro salientou que após a 2ª Guerra Mundial, com as novas Constituições Europeias de caráter mais democrático, distanciavam-se das reservas em relação à aglutinação dos funcionários públicos, como ocorreu com a Constituição da França de 1946, da Itália de 1947 e da Espanha em 1978⁹⁵. Asseverou que com

⁹³ PAES, Arnaldo Bosen. *Negociação coletiva na função pública: abordagem crítica do modelo brasileiro a partir do paradigma espanhol*. São Paulo: Ltr, 2013. p. 110.

⁹⁴ Ressaltou que, na França, até o princípio do século XX, não era admitida a atividade sindical propriamente dita, mas autorizava o agrupamento dos funcionários em associações, e que na Espanha, em 1887, surgiu a Lei Geral de Associações e em 1922, com a Lei de Bases sobre funcionários, foi reconhecido o direito de associação corporativa, enquanto na Inglaterra, surgiam as primeiras associações entre 1880 e 1890, tendo sido reconhecido em 1902 o direito de negociar coletivamente. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. ADI nº 492-1/DF. Tribunal Pleno. Relator: Ministro Carlos Velloso. Brasília, 21 de outubro de 1992. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266382>>. Acesso em: 20 out. 2016. p. 112.

⁹⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. ADI nº 492-1/DF. Tribunal Pleno. Relator: Ministro Carlos Velloso. Brasília, 21 de outubro de 1992. Disponível em:

essa evolução da democracia no pós-guerra, o direito de greve também passou de delito para uma ferramenta utilizada para se buscar melhores condições de trabalho, nos países com setor público consolidado já se reconhecia a possibilidade de certos tipos de negociação entre a Administração Pública e os servidores públicos, por meio de consultas e até mesmo de acordo geral.⁹⁶

Marco Aurélio destacou “a tendência natural das relações humanas afastarem-se, cada vez mais do autoritarismo, para realizarem, numa visão ampla, sem temor quanto à negociação, a busca do entendimento.”⁹⁷ O ministro lembrou que na Espanha já existia lei dispendo sobre os limites da negociação coletiva dos servidores públicos e que é natural que a Administração Pública, no Estado Democrático de Direito, vá abandonando as posições de intransigência anteriormente defendidas, pois a própria supremacia da Administração e a rígida hierarquia são flexibilizadas. Para o ministro, a Constituição Federal de 1988 rompeu com “a retrógrada visão de que o agrupamento sindical colocava em risco o bem comum visado pelo Estado”⁹⁸, reconhecendo um direito que desde a revolução industrial mostrou-se salutar para corrigir as desigualdades.

O Ministro reconheceu que a garantia do direito de sindicalização e o direito de greve dos servidores são elementos reveladores da nova postura democrática e alertou: “que valia terão os aludidos direitos se, a um só tempo, conclui-se que todos podem negociar, menos o majestático Estado?”⁹⁹

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266382>>. Acesso em: 20 out. 2016. p. 113.

⁹⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADI nº 492-1/DF*. Tribunal Pleno. Relator: Ministro Carlos Velloso. Brasília, 21 de outubro de 1992. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266382>>. Acesso em: 20 out. 2016. p. 114.

⁹⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADI nº 492-1/DF*. Tribunal Pleno. Relator: Ministro Carlos Velloso. Brasília, 21 de outubro de 1992. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266382>>. Acesso em: 20 out. 2016. p. 115.

⁹⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADI nº 492-1/DF*. Tribunal Pleno. Relator: Ministro Carlos Velloso. Brasília, 21 de outubro de 1992. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266382>>. Acesso em: 20 out. 2016. p. 121.

⁹⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADI nº 492-1/DF*. Tribunal Pleno. Relator: Ministro Carlos Velloso. Brasília, 21 de outubro de 1992. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266382>>. Acesso em: 20 out. 2016. p. 122.

O ministro citou ainda as Convenções 151/1978 e 154/1991 da OIT¹⁰⁰ e o art. 169 da Constituição Federal¹⁰¹, para defender que o enfoque no referido artigo não fulmina à negociação coletiva, que visa justamente o afastamento de um possível conflito coletivo no trabalho.¹⁰² Destacando que:

O que se mostra paradoxal é a existência de norma constitucional expressa prevendo a sindicalização e, mais do que isto, o direito à greve, para, a seguir, em interpretação de preceito constitucional diverso, dizer-se que o Estado está protegido pela couraça da proibição de dialogar, ainda que, objetivando o envio de projeto ao Legislativo, para que este, na voz abalizada dos representantes dos Estados – os Senadores – e do povo – os Deputados, diga da procedência do que reivindicado e negociado, não só considerados os interesses coletivos dos servidores, como também os da sociedade como um todo.¹⁰³

O ministro reconheceu que havia um silêncio na Carta sobre o reconhecimento dos acordos e convenções coletivas de servidores públicos, mas indagou se o Legislador não poderia avançar no campo social e, expressamente, assegurar esses direitos aos servidores. Salientou que a própria Lei nº 8.112/90, objeto da ADI no que tange à negociação coletiva e ao ajuizamento dos dissídios, assegurou uma série de outros direitos aos servidores públicos que não estão estampados na Constituição Federal e nem foram objeto de ADI.

O Ministro Marco Aurélio concluiu então que a negociação coletiva estava assegurada pela própria Constituição Federal, tanto implicitamente, quando garantiu aos servidores o direito à greve e à sindicalização, quanto expressamente, pela previsão contida no §2º do art. 39¹⁰⁴, que fazia referência aos incisos VI e XIII do artigo

¹⁰⁰ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Convenções ratificadas pelo Brasil*. Disponível em < <http://www.oitbrasil.org.br/convention>>. Acesso em: 20 abr. 2016.

¹⁰¹ Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Compulsado em 20/04/2016.

¹⁰² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADI nº 492-1/DF*. Tribunal Pleno. Relator: Ministro Carlos Velloso. Brasília, 21 de outubro de 1992. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266382>>. Acesso em: 20 out. 2016. p. 122.

¹⁰³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADI nº 492-1/DF*. Tribunal Pleno. Relator: Ministro Carlos Velloso. Brasília, 21 de outubro de 1992. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266382>>. Acesso em: 20 out. 2016. p. 123.

¹⁰⁴ BRASIL. CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Art. 39
[...] § 2º Aplica-se a esses servidores o disposto no art. 7º, IV, VI, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII, XXIII e XXX.

7º, que tratam de acordo coletivo.¹⁰⁵ Consignou o ministro, que as negociações com os servidores públicos certamente não teriam a mesma amplitude das negociações no setor privado, mas que as excluir do ordenamento seria uma violação ao texto constitucional e um retrocesso, proferindo seu voto no sentido de julgar improcedente a ação direta de inconstitucionalidade.¹⁰⁶

O cotejo entre o entendimento do relator e o entendimento do Ministro Marco Aurélio indica que ambos partiram de pressupostos completamente distintos e chegaram, por consequência, a soluções opostas para a solução da controvérsia acerca da constitucionalidade dos dispositivos impugnados na ADI.

O relator partiu da lógica construída na égide do Estado Autoritário e pela doutrina administrativa clássica, assentada na teoria do regime estatutário, unilateral e “impermeável à participação dos funcionários na formação das normas que regulam suas condições de trabalho.”¹⁰⁷

O voto divergente, exarado pelo Ministro Marco Aurélio, em contrapartida, aproximou-se da noção contemporânea das relações de trabalho democráticas, do direito de negociação decorrente da própria leitura da Constituição Federal, corolário do direito de sindicalização, do direito de greve e do dispositivo constitucional que expressamente garante, aos servidores públicos, a possibilidade de redução de jornada por meio de acordo ou convenção coletiva de trabalho.¹⁰⁸

Para o Ministro Celso de Mello, que acompanhou o relator, o regime jurídico dos servidores está sujeito ao princípio da reserva absoluta de lei e, entendeu que era juridicamente impossível à Justiça do Trabalho interferir em esfera

¹⁰⁵ Art. 7º. São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

[...]VI - irredutibilidade do salário, salvo o disposto em convenção ou acordo coletivo;

[...]XIII - duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias e quarenta e quatro semanais, facultada a compensação de horários e a redução da jornada, mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho.

¹⁰⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. ADI nº 492-1/DF. Tribunal Pleno. Relator: Ministro Carlos Velloso. Brasília, 21 de outubro de 1992. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266382>>. Acesso em: 20 out. 2016. p. 126.

¹⁰⁷ PAES, Arnaldo Boson. *Negociação coletiva na função pública: abordagem crítica do modelo brasileiro a partir do paradigma espanhol*. São Paulo: Ltr, 2013. p. 111.

¹⁰⁸ O texto da Constituição não mencionava, no art. 39, §2º, o inciso XXVII do art. 7º, referia-se, porém, aos incisos VI e XIII do mesmo artigo, nos quais os acordos coletivos são previstos. Com a Emenda Constitucional 19/98 acrescentou o §3º ao art. 39, que corresponde à redação anterior do mencionado §2º. O vigente §3º não mais contempla o inciso VI do art. 7º, mas manteve a citação do inciso XIII do art. 7º da Constituição Federal.

constitucionalmente reservada à atuação do legislador.¹⁰⁹ Asseverou que as decisões normativas da Justiça do Trabalho, que estendessem normas e condições de trabalho a servidores públicos certamente afrontariam o postulado constitucional da reserva absoluta de lei e a separação dos poderes. Dessa forma, o dispositivo da lei que consagrava em favor do servidor público o direito à negociação coletiva, para o Ministro Celso de Mello, era inconstitucional.

Para Celso de Mello:

[...] as consequências emergentes do procedimento negocial que dá origem aos acordos ou às convenções coletivas de trabalho mostraram-se, no que concerne aos servidores estatutários da União, conflitantes com o postulado da reserva absoluta de lei formal e, incompatíveis com a prerrogativa outorgada constitucionalmente ao Presidente da República para fazer instaurar, referentemente ao regime jurídico dos agentes públicos federais, o respectivo processo legislativo.¹¹⁰

Ademais, sobre a questão do dissídio coletivo, o ministro destacou que, ao dispor sobre a competência da Justiça do Trabalho, o legislador extrapolou, pois, “a matéria reclama tratamento normativo a ser dispensado em nível necessariamente constitucional.”¹¹¹ Celso de Mello entendeu que a Lei nº 8.112/90 não proclamou o princípio da contratualidade na definição de vínculo, essencialmente estatutário, que existe entre o Estado e os seus servidores.

O ministro Sepúlveda Pertence asseverou que a negociação coletiva era um “fato inevitável e que gerará consequências jurídicas”, entretanto, que não vislumbrava como compatibilizar a celebração de acordos ou convenções coletivas com o sistema constitucional, sobretudo com o princípio da legalidade da Administração e da reserva de lei, não apenas no tocante a questões remuneratórias, mas também a outras questões relativas ao regime do funcionalismo público.¹¹²

¹⁰⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADI nº 492-1/DF*. Tribunal Pleno. Relator: Ministro Carlos Velloso. Brasília, 21 de outubro de 1992. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266382>>. Acesso em: 20 out. 2016. p. 152.

¹¹⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADI nº 492-1/DF*. Tribunal Pleno. Relator: Ministro Carlos Velloso. Brasília, 21 de outubro de 1992. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266382>>. Acesso em: 20 out. 2016. p. 153.

¹¹¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADI nº 492-1/DF*. Tribunal Pleno. Relator: Ministro Carlos Velloso. Brasília, 21 de outubro de 1992. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266382>>. Acesso em: 20 out. 2016. p. 157.

¹¹² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADI nº 492-1/DF*. Tribunal Pleno. Relator: Ministro Carlos Velloso. Brasília, 21 de outubro de 1992. Disponível em:

Quanto aos dissídios coletivos, o ministro não concebia a viabilidade constitucional de uma sentença normativa decorrente desses dissídios coletivos, mas em relação aos dissídios individuais, acompanhou o entendimento do ministro Marco Aurélio, pois entendeu que quando o constituinte prevê no artigo 114 da Constituição que o legislador ordinário poderia estender a jurisdição da Justiça do Trabalho a “outras controvérsias decorrentes da relação de trabalho”, a relação dos servidores com o Estado não deixava de ser uma relação de trabalho então poderia ser contemplada.¹¹³

O ministro Sepúlveda Pertence julgou procedente, em parte, a ação direta, para declarar a inconstitucionalidade da alínea “d” (negociação coletiva) e da palavra “coletivamente” constante na alínea “e”, no que foi acompanhado pelo ministro Octavio Gallotti.

Os ministros Paulo Brossard, Moreira Alves e Sydney Sanches acompanharam integralmente o relator.

O Supremo Tribunal Federal julgou então, por maioria, procedente a ação direta de inconstitucionalidade, para declarar a inconstitucionalidade das alíneas “d” e “e” do art. 240 da Lei nº 8.112/90, vencidos apenas o ministro Marco Aurélio que julgava a ação improcedente e os ministros Sepúlveda Pertence e Octavio Gallotti, que julgavam a ação direta procedente em menor extensão.

Assim, no acórdão proferido nos autos da ADI 492/DF restou consignado que a negociação coletiva e o dissídio coletivo seriam incompatíveis com o regime estatutário em razão de suas características de unilateralidade e da falta da ampla autonomia negocial para participar de negociações de matérias que estão constitucionalmente afetadas à reserva de lei e de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo¹¹⁴ e encontrou guarida em boa parte da doutrina administrativista brasileira da época.

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266382>>. Acesso em: 20 out. 2016. p. 161.

¹¹³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADI nº 492-1/DF*. Tribunal Pleno. Relator: Ministro Carlos Velloso. Brasília, 21 de outubro de 1992. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266382>>. Acesso em: 20 out. 2016. p. 163.

¹¹⁴ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 13 nov. 2016.

2.2 A posição da doutrina quanto às razões do julgamento da ADI 492/DF

Fernanda Marinela, quando trata do direito de sindicalização dos servidores públicos, indica que “o papel da sindicalização é a sua utilização como instrumento de pressão para reivindicações sociais e econômicas”, mas enfatiza que sobre a remuneração dos servidores, por estar condicionada à reserva de lei, não é possível ser objeto de negociação por parte dos sindicatos.¹¹⁵

Nesse mesmo sentido, José dos Santos Carvalho Filho pondera:

Outro aspecto que merece realce consiste no tipo de atuação do sindicato de servidores públicos. Os sindicatos são entidades que servem como instrumento de pressão para dois tipos de reivindicação em favor dos trabalhadores: uma de caráter social e outra de caráter econômico. No caso dos sindicatos de servidores, entretanto, é necessário o recurso à interpretação sistemática da Constituição. A matéria relativa aos vencimentos dos servidores obedece, como vimos, ao princípio da legalidade, isto é, são fixados e aumentados em função da lei. Esse princípio impede que haja negociação e reivindicação sindical de conteúdo econômico.¹¹⁶

Maria Sylvia Zanella Di Pietro destaca que a dificuldade está no fato de que:

[...] tanto o direito de sindicalização como o direito de greve, cuja importância para os trabalhadores em geral diz respeito a assuntos relacionados com pretensões salariais, não poderão ter esse alcance com relação aos servidores públicos, ressalva feita aos das empresas estatais. Com esse objetivo, o exercício do direito de greve poderá, quando muito, atuar como pressão sobre o Poder Público, mas não poderá levar os servidores a negociações coletivas, com ou sem participação dos sindicatos, com o fito de obter aumento de remuneração.¹¹⁷

Assim, parte da doutrina corrobora com o entendimento que restou predominante no julgamento da ADI 492/DF, por vislumbrar uma dificuldade em ultrapassar o princípio da reserva de lei e da falta de autonomia negocial para tratar dos assuntos de interesse dos servidores, sobretudo quanto às questões remuneratórias.

¹¹⁵ MARINELA, Fernanda. *Direito administrativo*. 8. ed. Niterói: Impetus, 2014. p. 743-744.

¹¹⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 24. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2011. p. 749-750.

¹¹⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 24 ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 696.

No entanto, com o passar dos anos, foi surgindo, na doutrina, uma reação à decisão proferida na ADI 492/DF, com ponderações sobre os argumentos utilizados e os pressupostos teóricos que embasaram aquela decisão.

Para Arnaldo Boson Paes, na decisão do Supremo Tribunal Federal prevaleceu uma visão retrospectiva, com base em paradigmas já superados e que desconsiderou a realidade dos conflitos coletivos na função pública:

[...] a decisão do Supremo Tribunal Federal confirma a tendência de os juristas pretenderem compreender o presente com as lentes do passado, aprisionando-se a paradigmas construídos em outro momento histórico. Com esse olhar retrospectivo, o acórdão terminou sufragando a tese da já superada concepção unilateralista de função, sem considerar o moderno desenvolvimento do tema, as afirmativas da OIT, o direito comparado e, principalmente, sem ter em conta o objeto da nova organização do serviço público que, dotado de instrumentos negociais, teria muito mais condições de cumprir a missão e exercer o papel que dele espera uma sociedade diversificada, problemática, exigente, considerando, sobretudo, que os desafios e dificuldades estão longe de compatibilizar-se com soluções autoritárias e unilaterais.¹¹⁸

Desse modo, começam a despontar na doutrina os novos paradigmas trazidos pela Constituição Federal de 1988, que garantiu os direitos de sindicalização e de greve aos servidores públicos, em uma nova concepção de liberdade sindical e de correlação de forças na relação entre os servidores públicos e a Administração, que necessariamente passa pelo caminho da negociação coletiva.

A decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI 492/DF desconsiderou que existe uma relação entre os direitos de sindicalização, de greve e a negociação coletiva, que estes estão interligados e que possuem elementos comuns indissociáveis, a interpretação conferida aos referidos institutos não se atentou para o viés democrático da Constituição de 1988 que pressupõe a utilização de outros parâmetros hermenêuticos.

Paes destaca que:

[...] numa sociedade complexa, plural, heterogênea, fragmentada em classes e grupos, dotados de interesses diversos e contraditórios os métodos clássicos da velha hermenêutica são insuficientes para compreender o sentido da Constituição, que, ao lado de ostentar uma dimensão jurídica, tem também uma dimensão política, abrangendo

¹¹⁸ PAES, Arnaldo Boson. *Negociação coletiva na função pública: abordagem crítica do modelo brasileiro a partir do paradigma espanhol*. São Paulo: Ltr, 2013. p. 112.

uma plêiade de valores decorrentes das opções políticas de cada momento histórico concreto.¹¹⁹

Assim, como a Constituição Federal possui uma textura aberta, sua interpretação também deverá considerar o pluralismo da sociedade contemporânea e as opções políticas do momento atual.

Melissa Demari indaga:

A partir do quadro delineado, surgem alguns questionamentos, dentre os quais destacam-se: o julgado do Supremo Tribunal Federal é compatível com o Estado Democrático de Direito instituído pela Constituição Federal de 1988? Ou, pelo contrário, estaria o mesmo comprometido com uma concepção anacrônica de Estado, atrelado aos primados da dogmática administrativa, que contrariam o programa constitucional no que concerne à relação do Estado com seus servidores?¹²⁰

Sob esse prisma, uma análise aprofundada dos fundamentos do voto do relator -- acompanhado pela maioria -- e os fundamentos do voto vencido, percebe-se de um lado uma concepção autoritária de Estado e de outro, da democratização das relações de trabalho e da valorização do trabalho humano, consagradas na Constituição Federal de 1988.¹²¹

Na visão de Demari, em que pese o respeito à decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal nos autos da ADI 492/DF, parece que ela está fundada em uma concepção superada pela própria Constituição Federal de 1988.¹²²

Para Luciana Stoll, o posicionamento do Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 492/DF revela “inflexibilidade dogmática atinente à aplicação dos princípios da Administração Pública, vinculados à visão do Estado sob o prisma do *jus imperii*.”¹²³

O direito à livre associação sindical realça a questão atinente à negociação coletiva, que merece especial atenção justamente em razão da argumentação despendida por parte da doutrina “que pretende a frustração parcial daquele direito social pela inaceitação dessa via de discussão e solução de problemas”, ocorre que

¹¹⁹PAES, Arnaldo Boson. *Negociação coletiva na função pública: abordagem crítica do modelo brasileiro a partir do paradigma espanhol*. São Paulo: LTr, 2013. p. 112.

¹²⁰DEMARI, Melissa. *Negociação coletiva no serviço público*. Porto Alegre: Dom Quixote, 2007. p.89.

¹²¹DEMARI, Melissa. *Negociação coletiva no serviço público*. Porto Alegre: Dom Quixote, 2007. p.89.

¹²²DEMARI, Melissa. *Negociação coletiva no serviço público*. Porto Alegre: Dom Quixote, 2007. p.91.

¹²³STOLL, Luciana Bullamah. *Negociação coletiva no setor público*. São Paulo: LTr, 2007. p. 107.

uma vez conferido o direito à livre associação sindical aos servidores públicos, a negociação coletiva é consequência, pois decorre diretamente da livre associação sindical e dela é indissociável.¹²⁴

Florivaldo Dutra de Araújo destaca que “três equívocos básicos permearam a orientação majoritária no julgamento da ADI 492 pelo STF”, os quais ocorrem também em sede doutrinária entre aqueles que afirmam haver incompatibilidade entre o regime jurídico dos servidores públicos civis e a negociação coletiva:

O primeiro equívoco consiste na própria concepção tradicional do regime estatutário, o que vislumbra como um sistema absolutamente unilateral, sem possibilidades de participação dos servidores na elaboração das respectivas normas. [...] O segundo equívoco a ser afastado é a ideia – por vezes explícita, por vezes subentendida – de que negociação coletiva somente exista na forma prevista na CLT. [...] O terceiro equívoco é a concepção de que negociação coletiva e acordos coletivos de trabalho somente visam a fixar valores de remuneração, ou a subestimação dos diversos outros temas que possam ser objeto da negociação.¹²⁵

A despeito das complexidades da Administração Pública e das especificidades das relações entre os servidores e os entes públicos, “as atividades não prescindem das pessoas que as realizam” e que a concepção de que as condições de trabalho no setor público somente poderiam ser fixadas de modo unilateral pela Administração Pública “remontam à concepção de Estado como ente englobador da sociedade, autoritário”.¹²⁶

Conforme o entendimento de Enoque Ribeiro dos Santos, seria totalmente incoerente reconhecer aos servidores públicos os direitos à sindicalização e à greve sem o direito à negociação coletiva, sobretudo porque, a greve é uma “decorrência lógica da negociação coletiva de trabalho malsucedida”¹²⁷. Para o autor estar-se-á reconhecendo os efeitos, sem que se reconheça a causa, que é justamente a negociação coletiva frustrada.

Com efeito, Enoque Ribeiro ainda salienta que existe menção no texto constitucional quando o art. 39 da Constituição Federal -- tanto na redação anterior no

¹²⁴STOLL, Luciana Bullamah. *Negociação coletiva no setor público*. São Paulo: LTr, 2007. p. 110.

¹²⁵ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. *Negociação coletiva dos servidores públicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 351-352.

¹²⁶SANTOS, Enoque Ribeiro dos. *Negociação coletiva de trabalho nos setores público e privado*. 2 ed. São Paulo: Ltr, 2016. p. 185.

¹²⁷SANTOS, Enoque Ribeiro dos. *Negociação coletiva de trabalho nos setores público e privado*. 2 ed. São Paulo: Ltr, 2016. p. 188.

seu §2º, como na redação atual no seu §3º -- garante aos servidores públicos a aplicação do inciso XIII do art. 7º, que prevê a duração da jornada, facultada a compensação de horários ou redução de jornada, mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho.¹²⁸

As razões apresentadas no voto divergente do Ministro Marco Aurélio enfrentaram a negociação coletiva pelo servidor público de modo aprofundado e atualizado pelos novos paradigmas contidos na Constituição Federal de 1988.¹²⁹

Existem assim, em que pese o consenso em reconhecer a liberdade sindical como direito fundamental, duas correntes doutrinárias sobre a negociação coletiva no setor público, uma que defende a sua impossibilidade, que foi justamente a corrente adotada pela maioria dos ministros do Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 492/DF, e a outra corrente, que entende que a negociação coletiva no âmbito do serviço público é possível, com determinadas particularidades, conciliando os princípios da Administração Pública com o direito à negociação coletiva.

Gustavo Binembojm alerta:

De fato, em seu contraditório percurso histórico, o direito administrativo erigiu institutos muito mais voltados à lógica da autoridade do que à lógica da liberdade. Daí que categorias administrativas básicas como *interesse público*, *poder de polícia* e *serviço público* tenham sido elaboradas ao largo de qualquer consideração dos direitos fundamentais. Só recentemente alguns publicistas brasileiros atentaram para a imperiosa necessidade de redefinir tais categorias em deferência à supremacia da Constituição e à centralidade dos direitos fundamentais na ordem jurídica e na própria estrutura teleológica do Estado.¹³⁰

Enoque Ribeiro dos Santos, que integra a corrente que entende ser possível a negociação coletiva no âmbito do serviço público, defende que a diferença em relação ao setor privado é que a negociação coletiva no setor público, envolvendo estatutários, somente poderá ser realizada por meio de acordo coletivo e não

¹²⁸ SANTOS, Enoque Ribeiro dos. *Negociação coletiva de trabalho nos setores público e privado*. 2 ed. São Paulo: Ltr, 2016. p. 189; STOLL, Luciana Bullamah. *Negociação coletiva no setor público*. São Paulo: LTr, 2007. p. 109.

¹²⁹ RESENDE, Renato de Souza. *Negociação coletiva de servidor público*. São Paulo: Ltr, 2012. p. 159.

¹³⁰ BINENBOJM, Gustavo. A Constitucionalização do direito administrativo no Brasil: um inventário de avanços e retrocessos. IBDP. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado. n. 13. Mar/abr/maio 2008. Salvador/BA. ISSN 1981-1988. p. 26. Disponível em <<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-13-MAR%C7O-2007-GUSTAVO-BINENBOJM.PDF>>. Acesso em 30/11/2016.

convenção coletiva de trabalho, pela inexistência de sindicatos patronais na Administração Pública.¹³¹

Destaca-se, contudo, que mesmo quem adere à corrente que defende a constitucionalidade da negociação coletiva no âmbito do serviço público, compreende que existem limites no próprio texto constitucional, como a reserva de lei e a Lei de Responsabilidade Fiscal¹³² que devem ser observados, o que não quer dizer que a observação desses limites inviabilize ou torne ilegal a negociação coletiva com os servidores públicos.

Ademais, entender que foi garantido aos servidores o direito de greve sem estabelecer as formas para sua solução, que seria exatamente o papel exercido pela negociação coletiva, é abrir um campo fértil para “confrontos de toda espécie”.¹³³

2.3 O reflexo da decisão da ADI 492/DF na jurisprudência

A decisão proferida nos autos da ADI 492/DF refletiu na jurisprudência posterior da Corte. O Supremo Tribunal Federal enfrentou novamente a questão em sede de ação direta de inconstitucionalidade na ADI 112/BA¹³⁴, ajuizada para questionar a validade de dispositivo da Constituição da Bahia, que reconhecia as convenções e acordos coletivos de trabalho para os servidores públicos¹³⁵, face ao §2º do art. 39 da Constituição Federal e foi declarado inconstitucional, com base nas mesmas razões utilizadas pela maioria dos ministros na ADI 492/DF, utilizando-a, inclusive, como precedente nas razões do julgado.

¹³¹ SANTOS, Enoque Ribeiro dos. *Negociação coletiva de trabalho nos setores público e privado*. 2 ed. São Paulo: Ltr, 2016. p. 217.

¹³² Lei Complementar nº 101/2000.

¹³³ FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *O Estado no direito do trabalho*. São Paulo: LTr, 1996. p. 160.

¹³⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADI n. 112/BA*. Tribunal Pleno. Relator: Ministro Néri da Silveira. Brasília, 24 de outubro de 1994. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266204>>. Acesso em: 12 jun. 2016.

¹³⁵ Art. 41. São direitos dos servidores públicos civis, além dos previstos na Constituição Federal:

[...]

XVI – reconhecimento das convenções e acordos coletivos de trabalho. (Declarado inconstitucional pela ADI 112/BA). BAHIA. *Constituição do Estado da Bahia*. Disponível em: <http://www.al.ba.gov.br/PublitaioPHP/Uploads/17072014091825000000_Constituicao_Estadual_03022016_EC22.pdf>. Acesso em: 10 out. 2016.

Na sequência, as ações diretas de inconstitucionalidade nº 554-5/MT¹³⁶ e nº 559-6/MT¹³⁷ foram ajuizadas para questionar a constitucionalidade de dispositivos da Lei Complementar nº 4/1990, do Estado do Mato Grosso, que assegurava aos servidores o direito de celebrarem acordos ou convenções coletivas de trabalho.¹³⁸

O Plenário do Supremo Tribunal Federal, por unanimidade, julgou procedente a ADI nº 554-5/MT. O ministro relator, Eros Grau, embasou o seu voto nas mesmas razões expostas na ADI nº 559-6/MT, também de sua relatoria, destacando que o Supremo Tribunal Federal já havia declarado a inconstitucionalidade de preceitos análogos aos combatidos naquela ação direta quando julgou a ADI 492/DF, tendo firmado “o entendimento de que a celebração de convenções e acordos coletivos de trabalho constitui direito reservado exclusivamente aos trabalhadores da iniciativa privada, submetidos ao regime previsto na CLT”¹³⁹, destacou ainda que o §3º do artigo 39 da Constituição Federal, em reforço ao princípio da legalidade, ao fazer alusão aos dispositivos do artigo 7º, não remete àquele que impõe o direito a acordos e convenções coletivas.

Em 2003, em sessão plenária no STF foi aprovado o Enunciado nº 679 da Súmula da Corte, determinando que “a fixação de vencimentos dos servidores

¹³⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADI n. 554/MT*. Relator: Ministro Eros Grau. Brasília, 23 de fev. de 2006. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1522469>>. Acesso em: 12 maio 2016.

¹³⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADI n. 559-6/MT*. Tribunal Pleno. Relator: Ministro Eros Grau. Brasília, 23 fev. 2006. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266418>>. Acesso em: 12 maio 2016.

¹³⁸ Art. 57. Remuneração é o vencimento do cargo efetivo, acrescido das vantagens pecuniárias, permanentes ou temporárias, previstas nas Constituições Federal e Estadual, em acordos coletivos ou em convenções de trabalho que venham a ser celebrados. (Parte final declarada inconstitucional pela ADI 559-6/MT)

Art. 272. São assegurados ao servidor público os direitos de associação profissional ou sindical e o de greve [...] §2º Assegura-se aos servidores públicos o direito de celebrarem acordos ou convenções coletivas de trabalho. (Declarado inconstitucional pela ADI 554-5/MT). (MATO GROSSO. *Lei Complementar nº 04, de 15 de outubro de 1990*. Disponível em: <<http://app1.sefaz.mt.gov.br/0425762E005567C5/250A3B130089C1CC042572ED0051D0A1/F30BBDEE7F310A2E042567BD006CE603>>. Acesso em: 20 out. 2016.)

¹³⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADI n. 559-6/MT*. Tribunal Pleno. Relator: Ministro Eros Grau. Brasília, 23 fev. 2006. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266418>>. Acesso em: 12 maio 2016. p. 30.

públicos não pode ser objeto de convenção coletiva”¹⁴⁰, a ADI 492/DF serviu como base para o enunciado.

Destaca-se ainda o julgamento proferido no agravo regimental em recurso extraordinário com agravo nº 647.436/PA, em que a 2ª Turma do Supremo Tribunal Federal julgou, em decisão unânime, que conforme a jurisprudência da Corte, a celebração de convenções e acordos coletivos de trabalho consubstancia direito reservado exclusivamente aos trabalhadores da iniciativa privada e que a negociação coletiva demanda a existência de partes formalmente detentoras de ampla autonomia negocial, o que não se realiza no plano da relação estatutária.¹⁴¹

Um outro exemplo é o agravo regimental no mandado de injunção nº 4.398/DF julgado em 2015, no qual os ministros do Supremo Tribunal Federal, por maioria de votos, vencido o Ministro Marco Aurélio, negaram provimento ao agravo regimental por entenderem que:

[...] o direito à negociação coletiva é restrito aos trabalhadores da iniciativa privada. Esta Corte já decidiu que viola a Constituição Federal norma que confere tal direito aos servidores públicos. Precedentes: ADI 492, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ de 12/03/1993; ADI 554, Rel. Min. Eros Grau, DJ 05/05/2006.¹⁴²

Para negar o cabimento do mandado de injunção, que pedia que fosse suprida a lacuna causada pela ausência de lei que regulamenta o direito à negociação coletiva dos servidores públicos, o Supremo Tribunal Federal entendeu que não se verifica a previsão na Constituição Federal do direito pleiteado e ausente a previsão do direito, tampouco haverá omissão legislativa em sua regulamentação. Assim, restou reafirmada no referido mandado de injunção a firme jurisprudência da Corte, no sentido de que não é assegurado aos servidores públicos o direito à negociação coletiva, “em face de sua incompatibilidade com o regime estatutário a que estão submetidos”, bem como “em razão da vinculação da Administração Pública ao

¹⁴⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Súmula do STF*. 2016. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciaSumula/anexo/Enunciados_Sumulas_STF_1_a_736_Completo.pdf>. Acesso em: 12 maio 2016.

¹⁴¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental em Recurso Extraordinário com Agravo. *Ag. Reg. em RE com Agravo 647.436/PA*. Segunda Turma. Relator: Ministro Ayres Britto. Brasília, 26 de abril de 2012. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&d ocID=1941270>>. Acesso em: 12 maio 2016.

¹⁴² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo de Regimento no Mandado de Injunção. *Ag. Reg. no MI 4.398/DF*. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, 17 de setembro de 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4178728>>. Acesso em: 13 maio 2016.

princípio da legalidade”. A única divergência foi registrada pelo Ministro Marco Aurélio, que consignou seu entendimento de que os servidores públicos têm o direito de sindicalização “o que gera, por si só, a possibilidade de haver negociação coletiva.”¹⁴³

A decisão proferida na ADI 492/DF também refletiu no âmbito da Justiça do Trabalho, a Seção de Dissídios Coletivos do Tribunal Superior do Trabalho, em 27/03/1998, editou a Orientação Jurisprudencial nº 5¹⁴⁴, que previa, em razão da posição do Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 492/DF, que aos servidores públicos, por não ser assegurado o direito ao reconhecimento de acordos e convenções coletivas, não poderiam utilizar a via do dissídio coletivo.¹⁴⁵

No âmbito do Superior Tribunal de Justiça, destaca-se o julgamento da Petição nº 7.920/DF¹⁴⁶, que tratou de dissídio coletivo ajuizado pela Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Federal (CONDSEF) e pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Seguridade Social da Central Única dos Trabalhadores (CNTSS/CUT) contra a União, para que fosse reconhecida a legalidade e a legitimidade da greve dos servidores em razão do descumprimento, por parte da União, de termo de acordo assinado com as entidades sindicais, fruto de intensa negociação coletiva prévia com o órgão competente. As entidades deflagraram o movimento paredista após tentar reestabelecer o diálogo com o Poder Público, em razão da inobservância do que fora pactuado em 69 termos de acordo celebrados em Mesa de Negociação, após vários meses de diálogo com a Administração.

A União alegou, em sua contestação, que o Poder Judiciário não poderia conceder aumento de vencimentos aos servidores públicos e que as tratativas em Mesa Setorial não produzem ato normativo vinculante, nem possuem natureza de

¹⁴³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo de Regimento no Mandado de Injunção. *Ag. Reg. no MI 4.398/DF*. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, 17 de setembro de 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4178728>>. Acesso em: 13 maio 2016. p. 7.

¹⁴⁴ OJ n. 5 da SDC do TST. Dissídio coletivo contra pessoa jurídica de direito público. Impossibilidade jurídica. Aos servidores públicos não foi assegurado o direito ao reconhecimento de acordos e convenções coletivos de trabalho, pelo que, por conseguinte, também não lhes é facultada a via do dissídio coletivo, à falta de previsão legal.

¹⁴⁵ A Orientação Jurisprudencial nº 5 da SDC do TST, teve sua redação alterada na sessão do Tribunal Pleno realizada em 14/09/2012, Res. 186/2012, em face de pessoa jurídica de direito público que mantenha empregados, cabe dissídio coletivo exclusivamente para apreciação de cláusulas de natureza social. Convenção nº 151 OIT, ratificada pelo Decreto Legislativo nº 206/2010.

¹⁴⁶ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Pet 7920 DF 2010/0081850-3*. Primeira Seção. Relator: Ministro Hamilton Carvalhido. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/topicos/39578275/proces-so-n-7920-df-do-stj>>. Acesso em: 14 maio 2016.

convenção coletiva, porque não têm aplicação nas relações estatutárias e, por isso, não geram ato jurídico perfeito e direito adquirido, mas apenas uma minuta de projeto de lei, que é de iniciativa do Chefe do Poder Executivo. A União destacou que as partes não detêm ampla autonomia negocial, que a relação estatutária está submetida ao princípio da legalidade e que, em razão do julgamento pelo Supremo Tribunal Federal da ADI nº 492, evidencia-se a impossibilidade de realização de negociação coletiva entre o Poder Público e os seus servidores estatutários, mas que o diálogo com os servidores nunca foi interrompido e que há acordo em vigência sendo cumprido pela Administração Pública Federal.

O Ministério Público opinou em seu parecer, pelo provimento do dissídio coletivo, por entender estarem presentes nos autos do processo os documentos que comprovam o descumprimento de acordo firmado entre as partes, reconhecendo a legalidade do exercício do direito de greve e opinou pela determinação para que a União se abstinhasse de efetuar descontos nos vencimentos dos servidores referentes aos dias de paralisação.¹⁴⁷

O relator do referido processo, Ministro Hamilton Carvalhido, reconheceu a competência do Superior Tribunal de Justiça para julgar o dissídio coletivo, em razão da determinação do Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento do Mandado de Injunção nº 708/DF¹⁴⁸, que reconheceu a existência de omissão constitucional e afirmou o cabimento, perante o Superior Tribunal de Justiça, até a devida disciplina normativa, do Dissídio Coletivo, previsto no artigo 114, §2º da Constituição Federal, para decidir as ações ajuizadas, visando ao exercício do direito de greve pelos servidores públicos civis, nos casos em que a greve for de âmbito nacional ou abranger mais de uma unidade da Federação.

¹⁴⁷BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Pet. 7920 DF 2010/0081850-3*. Primeira Seção. Relator: Ministro Hamilton Carvalhido. Brasília, 7 fev. 2011. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/topicos/39578275/processo-n-7920-df-do-stj>>. Acesso em: 14 maio 2016.

¹⁴⁸[...] Até a devida disciplina legislativa, devem-se definir as situações provisórias de competência constitucional para a apreciação desses dissídios no contexto nacional, regional, estadual e municipal. Assim, nas condições acima especificadas, se a paralisação for de âmbito nacional, ou abranger mais de uma região da justiça federal, ou ainda, compreender mais de uma unidade da federação, a competência para o dissídio de greve será do Superior Tribunal de Justiça (por aplicação analógica do art. 2º, I, 'a', da Lei no 7.701/1988). (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Injunção. *MI 708/DF*. Tribunal Pleno. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 25 de outubro de 2007. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14725991/mandado-de-injuncao-mi-708-df?ref=juris-tabs>>. Acesso em: 14 maio 2016.)

O ministro Hamilton Carvalhido destacou as espécies de dissídio conforme prevê o artigo 216 do Regimento Interno do Tribunal Superior do Trabalho¹⁴⁹ e asseverou aquele dissídio coletivo limitava-se apenas à declaração da legalidade ou não da greve e sobre os seus reflexos:

[...] E tal, competência, por certo, compreende a declaração sobre a legalidade da greve, o direito ao pagamento dos vencimentos nos dias de paralisação, bem como sobre as medidas cautelares eventualmente incidentes relacionadas ao percentual mínimo de servidores públicos que devem continuar trabalhando, os interditos possessórios para a desocupação de dependências dos órgãos públicos eventualmente tomados por grevistas e as demais medidas cautelares que apresentem conexão direta com o dissídio coletivo de greve. Assim, restam excluídos os dissídios coletivos de natureza econômica, para a instituição de normas e condições de trabalho, bem como os originários, quando inexistente norma, e os de revisão, quando visam modificação da norma existente.¹⁵⁰

Entendeu o ministro relator, que inexistente possibilidade jurídica em relação aos pedidos relativos à determinação de envio do projeto de lei elaborado pela Mesa Setorial ao Congresso Nacional pelo Presidente da República, bem como, a determinação de incluir nas leis orçamentárias as despesas decorrentes da reestruturação da carreira. O ministro julgou, ainda, pela impossibilidade de instauração de procedimento investigatório para apurar a responsabilidade das autoridades que deixaram de adotar as condutas acordadas na Mesa Nacional de Negociação, assim como não poderia determinar o imediato e integral cumprimento de todos os 69 acordos celebrados em Mesa de Negociação, em face dos princípios constitucionais da separação dos Poderes, da reserva de iniciativa de lei e do princípio da legalidade.

¹⁴⁹ Art. 216. Os dissídios coletivos podem ser:

I - de natureza econômica, para a instituição de normas e condições de trabalho;

II - de natureza jurídica, para interpretação de cláusulas de sentenças normativas, de instrumentos de negociação coletiva, acordos e convenções coletivas, de disposições legais particulares de categoria profissional ou econômica e de atos normativos;

III - originários, quando inexistentes ou em vigor normas e condições especiais de trabalho decretadas em sentença normativa;

IV - de revisão, quando destinados a reavaliar normas e condições coletivas de trabalho preexistentes que se hajam tornado injustas ou ineficazes pela modificação das circunstâncias que as ditaram; e

V - de declaração sobre a paralisação do trabalho decorrente de greve dos trabalhadores. (BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. *Regimento Interno do Tribunal Superior do Trabalho*. Disponível em: <http://www.trtsp.jus.br/geral/tribunal2/TST/Reg_Int_TST/Reg_Int.html>. Acesso em: 14 maio 2016.)

¹⁵⁰ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Pet. 7920 DF 2010/0081850-3*. Primeira Seção. Relator: Ministro Hamilton Carvalhido. Brasília, 7 fev. 2011. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/topicos/39578275/processo-n-7920-df-do-stj>>. Acesso em: 14 maio 2016.

O relator reconheceu que houve a efetiva negociação, tendo em vista o Termo de Acordo firmado em 25 de março de 2008, entre as entidades sindicais representativas dos servidores públicos federais e o Governo Federal, representado pelo Secretário de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, pelo Secretário-Executivo do Ministério do Trabalho e da Fundação Nacional de Saúde, para estabelecer a nova estrutura remuneratória, mas entendeu que esse Termo de Acordo não configurou acordo ou convenção coletiva de trabalho, não tinha força vinculante, não gerou direito adquirido e nem ato jurídico perfeito em face dos princípios da separação dos Poderes, da reserva legal e da legalidade.

Para o ministro relator, contudo, o Termo de Acordo assinado constituiu causa legal de exclusão da alegada natureza abusiva da greve, nos termos do inciso I do parágrafo único do artigo 14 da Lei nº 7.783/89¹⁵¹, ressaltando que de fato o que fora acordado não fora cumprido e que:

Vale anotar, a essa altura, que as negociações são sempre um passo democrático na plenitude da democracia no âmbito do serviço público, mas apenas motivam, subsidiam, esclarecem e legitimam o exercício dos Poderes Políticos, sem subordiná-los ou determina-los.¹⁵²

Assim, por maioria, os Ministros da Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, vencido o Ministro Benedito Gonçalves, julgaram parcialmente procedente o pedido nos termos do voto do ministro relator, apenas para declarar a legalidade do movimento paredista.

O julgado do Superior Tribunal de Justiça demonstra que a falta de reconhecimento da negociação coletiva no âmbito do serviço público pelo Poder Judiciário prejudica as negociações coletivas que foram efetivamente realizadas pela Administração Pública por meses a fio. Assim, a Administração acaba se beneficiando de sua própria torpeza, pois, depois de passar meses negociando com os servidores

¹⁵¹Art. 14 Constitui abuso do direito de greve a inobservância das normas contidas na presente Lei, bem como a manutenção da paralisação após a celebração de acordo, convenção ou decisão da Justiça do Trabalho.

Parágrafo único. Na vigência de acordo, convenção ou sentença normativa não constitui abuso do exercício do direito de greve a paralisação que:

I - tenha por objetivo exigir o cumprimento de cláusula ou condição;

II - seja motivada pela superveniência de fatos novos ou acontecimento imprevisto que modifique substancialmente a relação de trabalho. (BRASIL. *Lei n. 7.783, de 28 de junho de 1989*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7783.htm>. Acesso em: 23 maio 2016.)

¹⁵²BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Pet. 7920 DF 2010/0081850-3*. Primeira Seção. Relator: Ministro Hamilton Carvalhido. Brasília, 7 fev. 2011. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/topicos/39578275/processo-n-7920-df-do-stj>>. Acesso em: 14 maio 2016.

públicos -- e enquanto negocia não há paralisações -- pode descumprir deliberadamente o que foi acordado e não sofrerá nenhum tipo de penalidade nem suportará qualquer ônus em razão dessa inadimplência, uma vez que o Judiciário sequer reconhece como legítima a negociação efetuada entre servidores e Administração.

Assim, o que se evidencia é que o entendimento jurisprudencial se manteve alinhado com a corrente que entende não ser possível a negociação coletiva, com base no precedente formado no julgamento da ADI 492/DF, o que demonstra que a decisão proferida na ADI 492/DF e as razões do voto vencedor que apontam pela impossibilidade de negociação coletiva em razão da supremacia do interesse público, do princípio da legalidade e da reserva de lei, ainda têm fortes reflexos nos julgamentos dos processos que envolvem o tema, mesmo nos dias atuais.

No âmbito do Superior Tribunal de Justiça, houve o reconhecimento do avanço democrático que envolve a negociação coletiva, mas restou consignado que os Poderes Políticos não se subordinam à negociação efetuada por eles próprios, tampouco os vinculam, isto é, os processos negociais “informais” promovidos pelo próprio Poder Público não são reconhecidos e não estão aptos a produzir quaisquer efeitos, salvo se a Administração assim o quiser.

Percebe-se assim a fragilidade das tratativas com a Administração, pois basta a vontade do administrador em descumprir o que foi acordado com os servidores para frustrar a negociação coletiva promovida. Não há qualquer medida que possa assegurar a observância das cláusulas pactuadas, pois estas não são reconhecidas pelo Poder Judiciário, ainda que o seu descumprimento se dê sem qualquer motivação por parte da Administração.

Verifica-se, portanto, que o precedente não foi superado e continua sendo observado pelo Supremo Tribunal Federal, em que pese o cenário jurídico ter sido consideravelmente alterado, em razão de novos elementos normativos correlacionados com o tema que surgiram após o julgamento da ADI em 1992.

3 ELEMENTOS NORMATIVOS POSTERIORES AO JULGAMENTO DA NEGOCIAÇÃO COLETIVA DOS SERVIDORES PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Após o julgamento da ADI nº 492, ocorrido em 1992, surgem novos elementos normativos relacionados à temática da negociação coletiva no âmbito do serviço público que merecem uma análise, pois trazem novos dados e paradigmas para a discussão. Neste terceiro capítulo, analisar-se-á como o cenário jurídico e a realidade social foram alterados em razão destes elementos e de que forma afetam a questão da compreensão da negociação coletiva no serviço público.

3.1 A Emenda Constitucional n. 45/2004

A Emenda Constitucional nº 45/2004, com as alterações constitucionais promovidas no que tange à competência da Justiça do Trabalho, remete ao tema da negociação coletiva e repercute no setor público. O dissídio coletivo constitui forma de solução de conflitos trabalhistas coletivos, frustradas a negociação coletiva e a arbitragem, busca-se na esfera judicial a decisão para o conflito.¹⁵³

Destaca-se, de início, que a Emenda Constitucional nº 45 surge em um contexto político e social em que se evidenciavam dados sobre morosidade e ineficácia de decisões judiciais -- tomadas depois de longuíssimos anos de tramitação dos processos – demonstrando que essa demora na prestação jurisdicional é causa de atrasos no desenvolvimento nacional, desestimula investidores, não garante efetivamente os direitos dos cidadãos e prejudica a democracia.¹⁵⁴ A Emenda Constitucional nº 45/2004 promoveu então significativas mudanças no Poder Judiciário, em especial na Justiça do Trabalho, com a ampliação de sua competência, em razão da alteração no art. 114 da Constituição Federal.¹⁵⁵

¹⁵³ STOLL, Luciana Bullamah. *Negociação coletiva no setor público*. São Paulo: LTr, 2007. p. 81.

¹⁵⁴ Nesse sentido, o preâmbulo da Exposição de Motivos nº 204, de 15 de dezembro de 2004, como “Proposta de formalização do Pacto de Estado em favor de um Judiciário mais Rápido e Republicano”. (BRASIL. Câmara dos Deputados. *Exposição de Motivos n. 204, de 15 de dezembro de 2004*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/expmot/2004/expoicaod emotivos-204-15-dezembro-2004-592098-norma-mj.html>>. Acesso em: 23 jun. 2016.

¹⁵⁵ Art. 114. 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;

Para Amauri Mascaro, as modificações introduzidas pela Emenda Constitucional nº 45/2004 atenderam a:

[...] um imperativo de coerência do sistema como um todo, porque havia dispersão da competência fracionada e agora unificada da Justiça do Trabalho, tanto para questões de direito individual como de direito coletivo, quando antes muitas destas eram confiadas ao Judiciário Comum.¹⁵⁶

Conforme previsão constitucional, o dissídio coletivo constitui a forma de resolução dos conflitos, após a tentativa prévia de negociação coletiva. A negociação coletiva é o caminho primeiro, nas sociedades democráticas, para as soluções dos conflitos oriundos da relação de trabalho, pois é anterior ao dissídio coletivo e à greve.

Assim, com a alteração promovida pela Emenda Constitucional nº 45/2004 ocorre uma necessidade de reexaminar o tema da negociação coletiva. Para Enoque Ribeiro dos Santos, a Emenda Constitucional nº 45/2004 privilegia a negociação coletiva de trabalho e sobre o poder normativo dos tribunais destaca:

É nosso entendimento que o poder normativo deva ser aperfeiçoado no sentido de se restringir à interpretação de normas e cláusulas dos instrumentos coletivos de trabalho e julgamento de lides eminentemente jurídicas, remetendo à negociação coletiva de trabalho os conflitos de natureza econômica, envolvendo salários, condições de remuneração, pacotes de benefícios e produtividade.¹⁵⁷

III as ações sobre representação sindical, entre sindicatos, entre sindicatos e trabalhadores, e entre sindicatos e empregadores; IV os mandados de segurança, habeas corpus e habeas data, quando o ato questionado envolver matéria sujeita à sua jurisdição.

V os conflitos de competência entre órgãos com jurisdição trabalhista, ressalvado o disposto no art. 102, I, o;

VI as ações de indenização por dano moral ou patrimonial, decorrentes da relação de trabalho;

VII as ações relativas às penalidades administrativas impostas aos empregadores pelos órgãos de fiscalização das relações de trabalho;

VIII a execução, de ofício, das contribuições sociais previstas no art. 195, I, a, e II, e seus acréscimos legais, decorrentes das sentenças que proferir;

IX outras controvérsias decorrentes da relação de trabalho, na forma da lei.

§ 1º Frustrada a negociação coletiva, as partes poderão eleger árbitros.

§ 2º Recusando-se qualquer das partes à negociação coletiva ou à arbitragem, é facultado às mesmas, de comum acordo, ajuizar dissídio coletivo de natureza econômica, podendo a Justiça do Trabalho decidir o conflito, respeitadas as disposições mínimas legais de proteção ao trabalho, bem como as convencionadas anteriormente. BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acervo/constituicao-federal>>. Acesso em: 27 nov. 2016.

¹⁵⁶ NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Compêndio de direito sindical*. 8. ed. São Paulo: LTr, 2015. p. 121.

¹⁵⁷ SANTOS, Enoque Ribeiro dos. Dissídio coletivo e Emenda Constitucional n. 45/2004: considerações sobre as diversas teses jurídicas da exigência do comum acordo. *Suplemento Trabalhista*, São Paulo, v. 41, n. 152, p. 685-689, 2005. p. 685-689.

Nítida a intenção do legislador em fortalecer e ampliar o alcance da negociação coletiva com a nova redação dada ao parágrafo segundo do art. 114 da Constituição Federal, ressaltando expressamente que deverão ser respeitadas as disposições mínimas legais de proteção ao trabalho, bem como as convencionadas anteriormente.¹⁵⁸

Ademais, o texto anterior, previa expressamente que competia à Justiça do Trabalho conciliar e julgar os dissídios individuais e coletivos entre “trabalhadores e empregadores”. Um dos obstáculos apontados pelos ministros no julgamento da ADI 492/DF foi justamente que a previsão contida na alínea “e” do art. 240 da Lei nº 8.112/90, quando previu o direito de ajuizamento de dissídio individual e coletivamente frente à Justiça do Trabalho, teria ofendido ao art. 114 da Constituição Federal que não contemplava esse tipo de dissídio, pois o entendimento predominante era de que o referido artigo – com a redação vigente em 1992, quando ocorreu o julgamento da ADI 492/DF – apenas dizia respeito aos dissídios pertinentes aos trabalhadores, ou seja, para aqueles regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho e não aos servidores regidos pelo regime estatutário. Consignou-se, no julgamento, que a Constituição Federal distingue o trabalhador do servidor público, por isso tratou dos trabalhadores da iniciativa privada e dos servidores públicos em separado e atribuiu a cada categoria direitos e obrigações diferentes.¹⁵⁹

O Ministro Carlos Velloso destacou que, em relação à redação do art. 114 da Constituição Federal, que estava em vigor na época, trabalhador é, em regra, o que mantém relação de emprego e empregador é, em regra, o ente privado, compreendendo que pode haver, no serviço público, trabalhadores regidos pela Consolidação das Leis Trabalhistas e o Poder Público, neste caso, será o empregador e assevera:

À Justiça do Trabalho compete, pois, conciliar e julgar os dissídios individuais e coletivos entre trabalhadores e empregadores, incluídos entre estes os entes de direito público externo e interno. Quer dizer, conciliará e julgará os dissídios entre trabalhadores e empregadores. Se, conforme vimos de ver, o conceito de trabalhador não é o mesmo

¹⁵⁸ STOLL, Luciana Bullamah. *Negociação coletiva no setor público*. São Paulo: LTr, 2007. p. 87.

¹⁵⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADI nº 492-1/DF*. Tribunal Pleno. Relator: Ministro Carlos Velloso. Brasília, 21 de outubro de 1992. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266382>>. Acesso em: 20 out. 2016. p. 99.

de servidor público, a Justiça do Trabalho não julgará dissídios de servidor público.¹⁶⁰

Ainda que a competência da Justiça do Trabalho tenha sido ampliada com a Emenda Constitucional nº 45/204, a interpretação do novo dispositivo ficou a cargo do Supremo Tribunal Federal, que se pronunciou acerca do tema em diversos processos, em especial, na ADI 3.395, cuja liminar foi dada pelo Ministro Nélson Jobim, suspendendo *ad referendum* toda e qualquer interpretação dada ao inciso I, do art. 114 da Constituição Federal, na redação dada pela EC n. 45/2004 que incluía na competência da Justiça do Trabalho as ações entre servidores públicos regidos pelo regime estatutário e o Estado.

O Supremo Tribunal Federal entendeu que a proposta originária do art. 114 da Constituição Federal excluía da competência da Justiça do Trabalho as causas que envolvessem servidores públicos estatutários e que essa ressalva apenas não foi publicada no artigo por um erro no processo legislativo de aprovação da Emenda, que suprimiu a expressão indevidamente, não fazendo qualquer ressalva a respeito da competência da Justiça do Trabalho quanto aos sujeitos da relação jurídica. Assim, em razão do entendimento preconizado pelo STF, quando os servidores públicos federais forem contratados com base no regime celetista, será de competência da Justiça do Trabalho o julgamento das demandas em que estes figurem no polo passivo, com relação aos servidores estatutários, a competência será da Justiça Federal. Isto porque, conforme entendimento adotado pelo STF, nas demandas ajuizadas por servidores públicos estatutários, os princípios constitucionais aplicáveis são diferentes dos princípios aplicados às relações de trabalho regidas pela Consolidação das Leis Trabalhistas.

Entendeu-se que, no caso dos empregados regidos pela CLT, o que caracteriza a relação é a hipossuficiência do empregado perante o empregador, enquanto na Administração Pública, tem-se a aplicação do princípio da supremacia do interesse público, o qual prevalece no momento do julgamento. Assim, para o STF, em relação aos servidores públicos estatutários da Administração Pública Estadual e Municipal também segue a mesma lógica, restando à Justiça Comum julgar as

¹⁶⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. ADI nº 492-1/DF. Tribunal Pleno. Relator: Ministro Carlos Velloso. Brasília, 21 de outubro de 1992. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266382>>. Acesso em: 20 out. 2016. p. 102.

demandas que envolvam estes servidores, pois, neste caso, o vínculo não é contratual.

3.2. As convenções internacionais

As convenções internacionais de direitos humanos conferem à atividade laboral humana o status de direito fundamental, que deve ser exercido com dignidade e protegido dos abusos. Como o setor público responde por uma parcela significativa de trabalhadores, na maioria dos países do mundo, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) promove normas internacionais para garantir relações de trabalho saudáveis também nesse setor.

Na Declaração Universal dos Direitos do Homem proclamada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1948 consta o direito de sindicalização, conforme art. 23, inciso IV¹⁶¹, mas foi a partir da década de 60 que a sindicalização no setor público se consolidou ainda mais no cenário internacional, fomentada pelas Convenções da OIT sobre o tema sindicalização e negociação coletiva.¹⁶²

A OIT confere à negociação coletiva de trabalho, assim como à sindicalização, o status de direito fundamental social dos trabalhadores e dispõe que todos os Estados Membros, ainda que não tenham ratificado as convenções, têm o compromisso de respeitar e dar concretude aos princípios relativos aos direitos fundamentais dos trabalhadores, sobretudo, o direito à liberdade sindical e de negociação coletiva de trabalho.¹⁶³

A negociação coletiva para os trabalhadores da iniciativa privada surge juntamente com a OIT¹⁶⁴, a constituição de organizações de trabalhadores e a possibilidade de dotá-los de ferramentas aptas a defender os interesses de seus membros é o objetivo da liberdade sindical, que constitui elemento gerador de justiça social proclamado pela OIT e reiterado em convenções, recomendações e resoluções

¹⁶¹ “Todo homem tem direito a organizar sindicatos e a neles ingressar para proteção de seus interesses”. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos do Homem. Disponível em: <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf>. Acesso em: 5 dez. 2016.)

¹⁶² Convenções OIT disponíveis em: <http://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS_235188/lang-pt/index.htm>.

¹⁶³ SANTOS, Enoque Ribeiro dos. *Negociação coletiva de trabalho nos setores público e privado*. 2 ed. São Paulo: Ltr, 2016. p. 190.

¹⁶⁴ STOLL, Luciana Bullamah. *Negociação coletiva no setor público*. São Paulo: LTr, 2007. p. 41.

que constituem uma importante fonte do direito internacional, amplamente acolhido por vários países.

Não obstante o esforço normativo por parte da OIT, com ênfase na liberdade sindical, nem todas as convenções foram ratificadas pelo Brasil¹⁶⁵. A Convenção n. 87¹⁶⁶ assegurou aos trabalhadores e empregadores, sem qualquer distinção entre trabalhadores do setor privado ou servidores públicos, o direito de constituírem organizações e de se filiarem, trata de liberdade sindical e da proteção ao direito sindical¹⁶⁷. Na sequência, a Convenção n. 98¹⁶⁸, trata sobre a negociação coletiva e foi ratificada pelo Brasil em 1952, mas não tratou especificamente dos servidores públicos¹⁶⁹.

A Constituição da OIT trata da liberdade sindical, definindo a liberdade de associação como essencial ao progresso:

O diálogo social, que inclui a negociação coletiva, constitui um dos princípios fundamentais da OIT. Ele deve ser visto como um elemento inseparável da regulação das relações de trabalho no setor público. O diálogo e a negociação podem e devem ser fatores essenciais na

¹⁶⁵ As convenções da OIT são tratados internacionais, uma vez aprovados pela conferência Internacional do Trabalho podem ser ratificados ou não pelos países membros, mas uma vez ratificados e aprovados pelas autoridades competentes, deve o Estado-membro tomar todas as medidas necessárias para efetivar as disposições da convenção, conforme alínea “d” do parágrafo 5º do art. 19 da Constituição da OIT. Ademais, consta da Declaração da OIT sobre os princípios e direitos fundamentais no trabalho, que todos os Estados-membros, ainda que não tenham ratificado as convenções, têm um compromisso derivado do fato de pertencer à Organização Internacional do Trabalho, de respeitar, de agir boa-fé e em conformidade com a Constituição da OIT, de seguir os princípios relativos aos direitos fundamentais que são objetos dessas convenções, são eles: a) a liberdade sindical e o reconhecimento efetivo do direito de negociação coletiva; b) a eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou obrigatório; c) a abolição efetiva do trabalho infantil; e d) a eliminação da discriminação em matéria de emprego e ocupação. (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Declaração da OIT sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho*. Disponível em <http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/oit/doc/declaracao_oit_547.pdf>. Acesso em: 07 set. 2016.)

¹⁶⁶ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Convenção n. 87: Convenção sobre a Liberdade Sindical e a Proteção do Direito Sindical*. 1948. Disponível em <http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/union_freedom/doc/convention_87_171.pdf>. Acesso em: 07 set. 2016.

¹⁶⁷ RESENDE, Renato de Souza. *Negociação coletiva de servidor público*. São Paulo: Ltr, 2012. p. 145.

¹⁶⁸ Aprovada pelo Decreto Legislativo nº 49/1952, ratificada em 18 de novembro de 1952, promulgada pelo Decreto nº 33.196/1953. (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Convenção n. 98: Direito de Sindicalização e de Negociação Coletiva*. Disponível em: <http://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS_235188/lang--pt/index.htm>. Acesso em: 08 set. 2016.)

¹⁶⁹ Art. 6: A presente Convenção não trata da situação dos funcionários públicos ao serviço do Estado e não deverá ser interpretada, de modo algum, em prejuízo dos seus direitos ou de seus estatutos. (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Convenção n. 98: Direito de Sindicalização e de Negociação Coletiva*. Disponível em: <http://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS_235188/lang--pt/index.htm>. Acesso em: 08 set. 2016.)

promoção da eficácia, desempenho e equidade na administração pública. Como há interesses divergentes envolvidos, no entanto, nenhum dos dois está isento de conflitos. Para que governos e sindicatos do setor público sejam incentivados a aplicar essa dinâmica ao trabalho nesse setor, no qual a paz sindical tem um peso muito grande na opinião pública, é essencial que considerações relativas à gestão de conflitos sejam priorizadas. Isso é mais relevante do que nunca em tempos de consolidação fiscal e medidas de austeridade.¹⁷⁰

A Convenção n. 151 e a Recomendação n. 159¹⁷¹ referem-se expressamente às relações de trabalho no serviço público. A Convenção n. 151 prevê que os agentes públicos devem contar com uma proteção adequada contra os atos de discriminação contra a liberdade sindical, bem como determina que devem ser adotadas medidas apropriadas para encorajar e promover o pleno desenvolvimento e utilização de procedimentos de negociação sobre as condições de trabalho, entre as autoridades públicas e as organizações de servidores públicos.

Assim, o exercício livre da expressão sindical, também no setor público, pressupõe a negociação coletiva.¹⁷² A negociação coletiva faz parte do diálogo social que constitui um dos princípios fundamentais da OIT.

A Convenção nº 154¹⁷³ trata do fomento à negociação coletiva em todos os ramos da atividade econômica, para fixar as relações entre empregadores e trabalhadores, regular as suas relações de trabalho e regular as relações das organizações de empregadores ou de trabalhadores, estimulando o reconhecimento efetivo do direito de negociação coletiva por meio da viabilização do diálogo social.

O sucesso dos mecanismos de negociação, no âmbito do serviço público, pode ainda depender de medidas subjacentes para que os conflitos sejam

¹⁷⁰ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Manual de negociação coletiva e resolução de conflitos no serviço público*. Departamento de Atividades Sectoriais. Genebra: OIT, 2011. p. 5.

¹⁷¹ A Convenção nº 151 foi aprovada na 64ª reunião da Conferência Internacional do Trabalho em Genebra em 1978. No Brasil, foi aprovada pelo Decreto Legislativo nº 206, de 07/04/2010 e ratificada em 15 de junho de 2010. Internalizada somente em março de 2013, por meio do Decreto nº 7.944/2013, que também promulgou a Recomendação nº 159 da OIT, estabelecendo o princípio da negociação coletiva para os servidores do setor público. (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Convenção n. 151: Direito de Sindicalização e Relações de Trabalho na Administração Pública* Disponível em: <http://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS_236160/lang--pt/index.htm>. Acesso em: 06 set. 2016.)

¹⁷² RESENDE, Renato de Souza. *Negociação coletiva de servidor público*. São Paulo: Ltr, 2012. p. 145.

¹⁷³ Aprovada pelo Decreto Legislativo nº 22/1992, ratificada em 10 de julho de 1992, promulgada pelo Decreto nº 1.256/94. (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Convenção n. 151: Direito de Sindicalização e Relações de Trabalho na Administração Pública* Disponível em: <http://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS_236160/lang--pt/index.htm>. Acesso em: 06 set. 2016.)

solucionados, pois dependem da legislação de cada país. O relatório elaborado pela OIT, em comemoração dos 60 anos da Convenção n.98, aponta que:

[...] em todo o mundo, embora a forma e a extensão dessa tendência variem muito de um país para o outro, parece haver um movimento geral no sentido de se abandonar a abordagem da definição unilateral das condições de emprego por parte do Estado como empregador. É fato mais ou menos aceito atualmente que a tendência subjacente às relações de trabalho nos setores público e semipúblico é a de privilegiar um sistema de negociação coletiva semelhante àquele aplicado no setor privado.¹⁷⁴

Como os diversos sistemas políticos adotados no mundo desenvolveram diferentes processos de relação de trabalho no serviço público, a OIT busca justamente consolidar uma plataforma comum, com abordagens capazes de reconciliar objetivos políticos de justiça social, inclusão social, progresso econômico e melhor prestação de serviços, aplicável à negociação coletiva no setor público países com realidades diferentes.

O Brasil, além de membro da OIT, ratificou e internalizou esses tratados inclusive a Convenção n. 151, devendo então implementar as medidas necessárias para viabilizar a construção desse canal de diálogo permanente.¹⁷⁵

Nesse contexto, o diálogo social é um elemento inseparável da regulação das relações de trabalho, tanto na esfera privada, como na esfera pública. A negociação coletiva é essencial na busca da equidade nas relações de trabalho, para a construção de um consenso entre os interesses divergentes.

¹⁷⁴ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Collective bargaining: sixty years after its international recognition*. Genebra: OIT, 2009. p. 2/8–9.

¹⁷⁵ Destaca-se que a OIT fiscaliza junto aos Estados-membros o cumprimento das convenções ratificadas. Em relação à Convenção nº 151, ratificada em 2010 e internalizada em 2013, o Comitê de Liberdade Sindical da OIT destaca que em relação à solicitud directa 2014, no que tange os artigos 7 e 8 da Convenção nº 151: “*Participación de las organizaciones de trabajadores en la determinación de las condiciones de empleo. La comisión toma nota de que el Gobierno informa en su memoria de que existen mesas de negociación en diferentes ámbitos y que el resultado de lo negociado debe ser sometido al Congreso y ser transmitido como proyecto de ley. En su anterior solicitud directa de la Comisión saludó la información del Gobierno de que se está elaborando, en consulta con las organizaciones de trabajadores, una propuesta de modificación de la legislación para establecer un sistema federal permanente de negociación, que prevea mecanismos estables de diálogo, negociación y mediación de conflictos y que esta propuesta de reglamentación servirá como directriz de orientación a los estados y municipios. El Gobierno reitera esta información en su memoria y señala que en mayo de 2013 se realizó un seminario de amplio espectro en relación con una propuesta futura de proyecto de ley. La Comisión pide al Gobierno que informe en su próxima memoria sobre toda evolución a este respecto y espera constatar progresos.*” Nota-se, portanto, que o discurso adotado pelo Brasil no âmbito da organização internacional é que já existem mesas de negociação e que está atuando para garantir a regulamentação do direito de negociação coletiva no serviço público por projeto de lei.

A OIT reconhece a importância do direito de negociação coletiva no setor público e dedicou vários estudos sobre o tema: o Departamento de Atividades Setoriais da OIT publicou o *Practical guide for strengthening social dialogue in public service reform* em 2005; o Departamento de Diálogo Social, Legislação e Administração do Trabalho da OIT publicou *Public service labour relations: a comparative overview* em 2008; o Departamento de Atividades Setoriais da OIT publicou o Documento de Trabalho n. 277, denominado *Dispute prevention and resolution in public services labour relations: good policy and practice* em 2010 e o *Manual de negociação coletiva e resolução de conflitos no serviço público* em 2011.

O Public Services International – PSI, organização que congrega 669 sindicatos em 154 países e territórios, também se dedica ao fomento aos mecanismos de negociação coletiva como instrumento de promoção justiça social, redução de desigualdades e serviços públicos de qualidade para todos os cidadãos.¹⁷⁶

Os gestores do setor público podem optar por políticas de emprego que minimizem os custos relacionados à prestação de serviços públicos ou solucionem imperfeições do mercado de trabalho em outros setores da economia. Ocorre que, ao fazer essas escolhas, o gestor pode tomar decisões que afetam as condições de trabalho dos servidores públicos, por isso, a OIT incentiva o diálogo social, por meio da negociação coletiva, para que esses conflitos sejam minimizados e os servidores não sejam prejudicados.¹⁷⁷

O art. 5º da Convenção nº 154 prevê que deverão ser adotadas medidas adequadas às condições nacionais no estímulo à negociação coletiva e que esta não pode ser impedida devido à inexistência de tais normas.

Reconhece-se que a dinâmica das relações de trabalho na Administração Pública é diferente da observada em outros setores, mas que existem formas de estabelecer um diálogo equilibrado entre a Administração Pública e os representantes

¹⁷⁶ *All work has dignity, and all workers deserve to be treated with respect by their employers. Trade unions play a decisive role in improving working conditions, safety and wages – yet some governments and employers systematically abuse the right of workers to join existing unions or form new ones. PSI works actively to support the right of workers to free collective bargaining, and to help stop abuses when they occur.* PUBLIC SERVICES INTERNATIONAL. PSI. Collective bargaining – a policy guide. Disponível em < <http://www.world-psi.org/en/issue/quality-public-services>>. Acesso em 20 de nov. de 2016.

¹⁷⁷ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Manual de negociação coletiva e resolução de conflitos no serviço público*. Departamento de Atividades Sectoriais. Genebra: OIT, 2011. p. 7.

dos servidores públicos. A OIT aponta 7 possíveis indicadores de boas práticas nos diálogos sociais entre o Governo e os seus servidores, são eles:

1. Afinidade dos sistemas de negociação e solução de conflitos do país com os objetivos e requisitos do Artigo 8 da Convenção n. 151;
2. Sistemas caracterizados por um alto nível de diálogo social entre as partes, com um regime inclusivo de negociação coletiva que envolve representantes de todos ou da maioria dos principais atores interessados;
3. Sistemas nos quais o próprio processo de negociação coletiva (e não forças, órgãos e processos externos) produz acordos regularmente;
4. Sistemas que contam com instituições e medidas de apoio ao processo de negociação como a facilitação, mediação e, seletivamente e conforme o caso, arbitragem;
5. Sistemas com alto grau de sucesso na solução de conflitos por meio da negociação coletiva com a menor interrupção possível dos serviços;
6. Sistemas que geram acordos que são geralmente aceitáveis às partes e sustentáveis ao longo da vigência dos acordos e que fortalecem a relação entre as partes;
7. Sistemas que geram acordos que contribuem para um melhor desempenho no setor público.¹⁷⁸

Ademais, para se obter um serviço público de qualidade é preciso que ele esteja apoiado por relações de trabalho adequadas e estabilizadas, com mecanismos eficazes para a solução dos conflitos existentes. Os fundamentos para as melhores práticas na prevenção e solução de conflitos nas relações de trabalho no serviço público são: o estímulo ao diálogo social, o reconhecimento das partes interessadas e uma estrutura de desenvolvimento.¹⁷⁹

O diálogo social é tido como a peça fundamental para o sistema regulatório do setor público, não há mais espaço para a unilateralidade nas relações de trabalho no âmbito do serviço público. O diálogo social eficaz consiste na participação dos atores sociais nas tomadas de decisão que influenciam nas relações de trabalho. Somente com o estabelecimento do diálogo social o Estado será capaz de solucionar, tanto questões econômicas como sociais, gerar estabilidade e fomentar o progresso econômico.¹⁸⁰

¹⁷⁸ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Manual de negociação coletiva e resolução de conflitos no serviço público*. Departamento de Atividades Sectoriais. Genebra: OIT, 2011. p.5.

¹⁷⁹ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Manual de negociação coletiva e resolução de conflitos no serviço público*. Departamento de Atividades Sectoriais. Genebra: OIT, 2011. p.6.

¹⁸⁰ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Diálogo social: discussão recorrente sobre diálogo social, no quadro da Declaração da OIT sobre Justiça Social para uma Globalização Justa*. Relatório VI. Conferência Internacional do Trabalho, 102ª Sessão. Genebra: OIT, 2013. p.5.

A OIT destaca a importância do diálogo social, sobretudo em um mundo em transformação, pois o seu êxito depende do respeito aos direitos fundamentais de liberdade de associação e de negociação coletiva, para que os sindicatos representantes dos servidores públicos possam ter força, independência e autonomia para efetivamente participar do diálogo social.

Ghellab, Varela e Woodall destacam que outro risco é a possibilidade de os governos encararem o diálogo social como um processo moroso que atrasa decisões que deveriam ser implementadas rapidamente, entretanto, destacam que a experiência demonstra que o tempo dedicado ao diálogo social para chegar a um consenso social é um bom investimento, que permite obter um amplo apoio social e político às reformas e políticas necessárias, conferindo maior legitimidade às medidas adotadas.¹⁸¹

A liberdade sindical é fundamental para um diálogo social mais equilibrado, sobretudo no caso dos servidores públicos. O Estado, que é o empregador nessa relação, não pode controlar, nem intervir nos sindicatos de servidores públicos, sob pena de comprometer a efetividade dessa relação dialética entre os servidores públicos e a Administração.¹⁸²

É preciso que haja boa-fé das partes, compromisso com o propósito do diálogo e um apoio institucional, para que o diálogo social mantenha a coesão social, melhore a governança e promova o constante aprimoramento dos serviços públicos.¹⁸³

¹⁸¹ To avoid conflict between long-term perspectives and short-term financial expediency, it is essential to institute dialogue between political and social forces. Time spent on such dialogue is well invested when it results in broad social and political support of the necessary reforms and reduces opposition. Time saved by the swift and smooth implementation of reforms brings substantial economic and competitive benefits. (GHELLAB, Youcef. et al. Social dialogue and social security governance: a topical ILO perspective. *International Social Security Review*, v. 64, 2011. Disponível em: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---dialogue/documents/publication/wcms_172208.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2016.)

¹⁸² Richard B. Freeman e James L. Medoff rebatem a falácia de que os sindicatos de trabalhadores prejudicam as leis de mercado, seus estudos destacam que na verdade os sindicatos acabam influenciando positivamente a economia e a sociedade em geral. (FREEMAN, Richard B.; MEDOFF, James L. *What Do Unions do?* New York: Basic Books, 1984.)

¹⁸³ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Diálogo social: discussão recorrente sobre diálogo social, no quadro da Declaração da OIT sobre Justiça Social para uma Globalização Justa*. Relatório VI. Conferência Internacional do Trabalho, 102ª Sessão. Genebra: OIT, 2013. p.66.

Partindo da premissa de que a liberdade sindical e a boa-fé estão presentes, o processo básico do diálogo social consiste na troca de informações e esse é o ponto de partida para um diálogo social mais substantivo.

O reconhecimento das partes interessadas também é importante para o sucesso do diálogo, pois as organizações de trabalhadores precisam ser reconhecidas, em razão de seu caráter representativo das categorias de trabalhadores e de seus pleitos.

Ademais, a OIT aponta a necessidade de uma estruturação institucional para a negociação coletiva, que pode ocorrer em vários níveis estruturais:

Não há uma fórmula universal sobre os níveis de negociação. As circunstâncias e dinâmicas de cada país são tão diversas que permitem uma ampla gama de possibilidades. O nível ou níveis adequados de negociação dependerão da força, dos interesses, dos objetivos e das prioridades das partes envolvidas, bem como da estrutura do movimento sindical, dos representantes do governo e dos padrões tradicionais sindicais. Independentemente de as negociações ocorrerem no nível nacional, setorial ou regional, cada nível pode ter sua própria jurisdição, autoridade sobre questões envolvendo funcionários, fontes de receita e autonomia fiscal.¹⁸⁴

Assim, o estímulo e o desenvolvimento de um diálogo social eficaz, com reconhecimento e respeito das partes e estruturação, podem levar à negociação coletiva de ganhos mútuos.

No Brasil, em que pesem os avanços da Constituição Federal de 1988, criou-se uma situação em que se potencializam os conflitos, uma vez que, permite a sindicalização, prevê o direito de greve, mas não prevê, expressamente, o direito à negociação coletiva, ao menos não de forma explícita.

Embora seja impossível exercer o direito de sindicalização e o direito de greve sem a negociação coletiva, até hoje grande parte da doutrina entende que não cabe a negociação coletiva no âmbito do serviço público, sobretudo após a decisão do Supremo Tribunal Federal nos autos da ADI nº 492/DF em 1992. Como vimos, a decisão da ADI nº 492/DF ainda serve como paradigma para decisões posteriores do Supremo Tribunal Federal, que declararam a inconstitucionalidade de dispositivos das

¹⁸⁴ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Manual de negociação coletiva e resolução de conflitos no serviço público*. Departamento de Atividades Sectoriais. Genebra: OIT, 2011. p 30/31.

legislações estaduais que estendiam aos servidores públicos o direito à negociação coletiva e que negaram o cabimento de mandado de injunção sobre o tema.

Assim, depois da interpretação conferida pelo Supremo Tribunal Federal à alínea “d” do art. 240 da Lei nº 8.112/90, que assegurava o direito à negociação coletiva aos servidores públicos, declarando-a inconstitucional, o Brasil ratificou convenções internacionais sobre o tema, com a internalização do compromisso de estabelecer a negociação coletiva no setor público.

Os tratados internacionais possuem hierarquia supralegal e os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos, se aprovados na Câmara e no Senado em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, terão mesma hierarquia de emendas constitucionais, na forma do §3º do art. 5º da Constituição Federal, alteração promovida pela Emenda Constitucional nº 45/2004.

As convenções da OIT ratificadas pelo Brasil sobre negociação coletiva no âmbito do serviço público ingressaram no nosso ordenamento com hierarquia supralegal, demonstrando que há um crescente amadurecimento, uma evolução da matéria, resultado de uma leitura da Constituição Federal mais harmônica com os outros dispositivos (direito de sindicalização e direito de greve) e com o tratamento dado à matéria nos tratados internacionais e nos outros países membros da OIT.

As convenções internacionais ratificadas pelo Brasil apontam que Governo e sindicatos de servidores públicos devem ser incentivados a aplicar a dinâmica do diálogo social por meio da negociação coletiva, a gestão dos conflitos deve ser priorizada pela Administração Pública para que a máquina pública funcione de forma adequada e produtiva. Sobretudo, em momentos de crise econômica e fiscal, esse diálogo social promovido pela negociação coletiva é imperioso para alcançar a eficiência.

Ademais, com a internalização da Convenção n. 151, não há mais que se falar em ausência de norma prevendo a negociação coletiva no âmbito do serviço público. A anomia, apontada por parte da doutrina que entende que o direito à negociação coletiva pode ser dissociado do direito de sindicalização e do direito de greve e que, portanto, o direito de negociação não está previsto na Constituição Federal, que entende que Administração está adstrita ao princípio da legalidade -- não podendo

agir quando não há norma -- não poderá mais servir como justificativa para a negativa do direito de negociação coletiva dos servidores públicos.

3.3 O julgamento dos Mandados de Injunção n. 670/ES, 708/DF e 712/PA

Outro elemento normativo¹⁸⁵ intrinsecamente relacionado ao tema, que surge após o julgamento da ADI 492/DF é o julgamento dos mandados de injunção sobre o direito de greve dos servidores públicos.

Em 25 de outubro de 2007, o Supremo Tribunal Federal decidiu, por unanimidade, declarar a omissão legislativa quanto ao dever constitucional em editar a lei para regulamentar o exercício do direito de greve pelos servidores públicos e, por maioria¹⁸⁶, determinou a aplicação, no que couber, da lei de greve vigente no setor privado.¹⁸⁷

Esse é um elemento normativo extremamente relevante para a questão, pois, de acordo com o art. 3º da Lei nº 7.783/89 – lei de greve para os trabalhadores da iniciativa privada -- frustrada a negociação coletiva ou verificada a impossibilidade de recursos via arbitral, é facultada a cessação coletiva do trabalho, isto é, a negociação coletiva, de acordo com a legislação vigente, precede a greve.

Os acórdãos proferidos nos Mandados de Injunção nº 670/ES, 708/DF e 712/PA são decisões paradigmáticas, pois marcam a viragem da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o alcance do mandado de injunção.¹⁸⁸ Sobre a adoção de uma solução normativa e concretizadora, Gilmar Mendes destaca:

Estamos diante de uma situação jurídica que, desde a promulgação da Carta Federal de 1988 (ou seja, há mais de 17 anos), remanesce sem qualquer alteração. Isto é, mesmo com as modificações implementadas pela Emenda nº 19/1998 quanto à exigência de lei ordinária específica, o direito de greve dos servidores públicos ainda não recebeu o tratamento legislativo minimamente satisfatório para

¹⁸⁵ Os mandados de injunção aparecem no trabalho como elemento normativo, pois ao colmatar a lacuna normativa existente o Supremo Tribunal Federal determinou a aplicação da Lei nº 7.783/89, bem como estabeleceu regras de competência para a apreciação dos dissídios de greve, legislando *pro tempore*, até que sobrevenha a lei.

¹⁸⁶ Divergiram parcialmente da decisão os ministros Ricardo Lewandowski, Joaquim Barbosa e Marco Aurélio Mello.

¹⁸⁷ BRASIL. *Lei n. 7.783, de 28 de junho de 1989*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7783.htm>. Acesso em: 5 dez. 2016.

¹⁸⁸ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 8 ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 1186.

garantir o exercício dessa prerrogativa em consonância com imperativos constitucionais.

Por essa razão, não estou a defender aqui a assunção do papel de legislador positivo pelo Supremo Tribunal Federal.

Pelo contrário, enfatizo tão somente que, tendo em vista as imperiosas balizas constitucionais que demandam a concretização do direito de greve a todos os trabalhadores, este Tribunal não pode se abster de reconhecer que, assim como se estabelece o controle judicial sobre a atividade do legislador, é possível atuar também nos casos de inatividade ou omissão do Legislativo.¹⁸⁹

Gilmar Mendes asseverou que “tendo em vista essa situação peculiar, entendi devesse recomendar a adoção explícita de um modelo de sentença de perfil aditivo, tal como amplamente desenvolvido na Itália.”¹⁹⁰

O Supremo Tribunal Federal já havia sinalizado, no julgamento do mandado de injunção nº 107/DF, que o mandado de injunção se destinava a garantir os direitos constitucionalmente assegurados, inclusive os direitos sociais, desde que o impetrante estivesse impedido de exercê-los em virtude da omissão do órgão legiferante. A partir deste precedente o Supremo consagrou o entendimento de que o mandado de injunção afigurava-se como instrumento adequado à realização dos direitos constitucionais que ainda pendiam da edição de normas regulamentadoras, sob pena do completo esvaziamento do significado desses direitos previstos pelo constituinte. Todavia, o Supremo Tribunal Federal limitava-se a constatar a ocorrência da inconstitucionalidade daquela omissão e a apelar ao legislador para as providências requeridas, ou seja, para instá-lo a cumprir o dever constitucional de legislar, para que promovesse a edição da norma requerida, cuja ausência estava impedindo o exercício de direito fundamental.

No mandado de injunção nº 283/DF, o Supremo Tribunal Federal determinou, pela primeira vez, um prazo máximo para que fosse colmatada a lacuna relativa à mora legislativa, alertando o Legislativo que caso a lacuna não fosse colmatada

¹⁸⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Injunção. *MI 670/ES*. Relator: Ministro Maurício Corrêa. Brasília, 20 de maio de 2002. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14814212/mandado-de-injuncao-mi-670-es-stf>>. Acesso em: 14 maio 2016.

¹⁹⁰ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 8 ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 1189.

naquele prazo estipulado o titular do direito obstado poderia obter em juízo uma sentença líquida de indenização por perdas e danos contra a União.¹⁹¹

O Supremo Tribunal Federal, embora não conferisse efeitos concretos aos mandados de injunção, como que escrevendo um romance em cadeia¹⁹², passou a sinalizar essa possibilidade. Destaca-se trecho do voto do ministro Paulo Brossard:

[...] o tempo se encarregar-se-á de mostrar aspectos novos, de mostrar que as construções agora recém-esboçadas apresentam tal ou qual lacuna, tal ou qual deficiência. É provável que isso venha a acontecer, porque as construções jurídicas não saem perfeitas e acabadas de uma vez só. Elas vão sendo completadas, corrigidas, aditadas à luz das necessidades sociais, à luz dos fatos concretos.¹⁹³

Mesma sinalização do ministro Sydney Sanches, que destacou que o descumprimento do mandado de injunção, com a continuidade da mora por parte do legislador “pode acarretar consequências explícita ou implicitamente previstas no sistema constitucional, que serão objeto de específica e oportuna consideração, quando for o caso”.¹⁹⁴

O ministro Carlos Velloso, no mandado de injunção nº 232/RJ, asseverou que o mandado de injunção tem caráter substantivo e finalidade de proteger direito

¹⁹¹ No caso concreto, tratava-se de mandado de injunção individual para obter do STF uma norma individualizada em razão da omissão legislativa, destinada a disciplinar a reparação de natureza econômica aos cidadãos que foram impedidos de exercer, na vida civil, atividade profissional específica, em decorrência de portarias reservadas do Ministério da Aeronáutica. O impetrante não pode exercer depois de demitido da Força Aérea, a atividade de piloto civil, pois não recebia o seu certificado de habilitação técnica, que somente obteve muitos anos depois quando as portarias reservadas foram revogadas. O §3º do art. 89 da ADCT garantiu a reparação econômica aos cidadãos nessa situação, mas não havia a lei regulamentadora necessária. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Injunção. *MI 283-5/400/DF*. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Brasília, 20 de março de 1991. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=81766>>. Acesso em 24 outubro 2016.)

¹⁹² Dworkin traça um modelo interpretativo, um gênero literário artificial - comparando a literatura ao direito - denominado “romance em cadeia” no qual diferentes escritores têm a tarefa de elaborar um capítulo de um livro, mas que deve interpretar os capítulos anteriores escritos por outros escritores e considerando ainda aquilo que os seus sucessores poderão criar. Esse procedimento envolve não apenas uma avaliação geral da parte de quem está a escrever aquele determinado capítulo, mas uma visão de desenvolvimento, de formação, de continuidade e não uma série de recomeços, surge então a ideia de adequação e de interpretação, como dimensões de avaliação do texto, para alcançar esse resultado integrado. (DWORKIN, Ronald. *O império do direito*. São Paulo: Martins Fontes, 2007. p. 276.)

¹⁹³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Injunção. *MI 107/DF*. Tribunal Pleno. Relator: Moreira Alves. Brasília, 21 de novembro de 1990. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/752372/mandado-de-injuncao-mi-107-df>>. Acesso em: 29 out. 2016.

¹⁹⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Injunção. *MI 107/DF*. Tribunal Pleno. Relator: Moreira Alves. Brasília, 21 de novembro de 1990. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/752372/mandado-de-injuncao-mi-107-df>>. Acesso em: 29 out. 2016.

subjetivo constitucional, enquanto na ação direta de inconstitucionalidade, por omissão, tem por escopo a defesa da ordem jurídica.¹⁹⁵ Nesse julgamento o Supremo Tribunal reconheceu que, decorridos seis meses sem que o Congresso Nacional editasse a lei prevista no §7º do art. 195 da Constituição Federal, o impetrante do referido mandado de injunção passaria a gozar a imunidade requerida.¹⁹⁶

Parte da doutrina já entendia que o direito de greve poderia ser exercido mesmo sem a lei regulamentadora, no entanto o Judiciário ainda relutava em relação ao direito de greve dos servidores. José Afonso da Silva já destacava que não há sindicalização sem o direito de greve:

Não é a lei que vai criar o direito. A Constituição já o criou. Nesses casos de norma de eficácia contida, a lei referida na norma, quando promulgada, é apenas restritiva do direito reconhecido, não geradora desse direito. Isso significa que enquanto a lei não vem, o direito há que prevalecer em sua amplitude constitucional. Reforça essa tese o fato de a Constituição ter garantido aos servidores públicos amplo direito à livre associação sindical (art. 37, VI) que implica, só por si, o direito à greve. Então, se a lei não vem, o direito existe, e, se existe, pode ser exercido.¹⁹⁷

No mandado de injunção nº 631/MS, o ministro Carlos Velloso já havia votado no sentido de determinar a aplicação aos servidores públicos da Lei nº 7.783/89, a respeito do direito de greve, mas restou vencido, quando a maioria dos ministros deferiu, apenas parcialmente, o mandado de injunção para a declaração da mora do legislativo.

Percebe-se, no entanto, que o Supremo Tribunal Federal foi se distanciando da orientação perfilhada inicialmente, que era mais restritiva e meramente declaratória, aproximando-se de uma postura mais concretista, com o cuidado para não assumir o exercício de uma típica função legislativa, mas dando algum grau de

¹⁹⁵ Atualmente a ação direta de inconstitucionalidade por omissão também experimenta esse enfrentamento sobre a efetividade das soluções adotadas, como já ocorrido em relação ao instituto do mandado de injunção, como pode ser observado nos debates da ADO 25, na 40ª Sessão extraordinária de Julgamento do Plenário do STF do dia 24/11/2016.

¹⁹⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Injunção. *MI 232/RJ*. Tribunal Pleno. Relator: Moreira Alves. Brasília, 2 de agosto de 1991. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/751779/mandado-de-injuncao-mi-232-rj>>. Acesso em: 24 out. 2016.

¹⁹⁷ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional*. 36 ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 706.

eficácia ao mandado de injunção, por meio de soluções normativas e foi o que ocorreu no julgamento dos Mandados de Injunção nº 670/ES, 708/DF E 712/PA.¹⁹⁸

O Supremo Tribunal Federal ainda densificou as situações provisórias em relação à competência constitucional para a apreciação desses dissídios de greve. No contexto nacional, regional, estadual e municipal, determinando que se a greve for de âmbito nacional ou abranger mais de uma região da Justiça Federal, ou ainda, abranger mais de uma unidade de federação, a competência para o dissídio de greve será do Superior Tribunal de Justiça.¹⁹⁹ Ainda no âmbito federal, se a controvérsia estiver adstrita apenas a uma única região da Justiça Federal, a competência para o dissídio será dos Tribunais Regionais Federais.²⁰⁰ Para as greves realizadas no contexto estadual, se estiver adstrita a uma unidade da federação, determinou-se a competência do Tribunal de Justiça e, por fim, se a greve for de âmbito local ou municipal os dissídios de greve serão julgados pelo respectivo Tribunal de Justiça ou Tribunal Regional Federal com jurisdição sobre o local do movimento paredista, se forem servidores municipais, estaduais ou federais.

Ressalta-se que restou consignado naquele julgamento que, além da competência para o julgamento dos dissídios de greve, nos quais discute-se sobre a abusividade ou não da greve, os tribunais deveriam decidir sobre a questão do pagamento ou não dos dias parados em razão da greve. Isso porque, nos termos do art. 7º da Lei nº 7.783/89, a participação em greve suspende o contrato de trabalho,

¹⁹⁸ O ministro Gilmar Mendes teceu considerações sobre as preocupações quanto à não assunção de um protagonismo legislativo pelo Supremo Tribunal Federal, mas que em razão do imenso lapso temporal decorrido, a não atuação do Supremo Tribunal Federal já configuraria “quase como uma espécie de omissão judicial”, que assim como no caso da anistia, a questão atinente à greve dos servidores públicos também exigia uma intervenção mais decisiva por parte da Corte. MI 708/DF. p. 234. O ministro Lewandowski destacou que em julgamentos anteriores já havia manifestado seu entendimento do sentido que seria a hora da Corte avançar no sentido de conferir maior efetividade ao mandado de injunção, “dando concreção a um dos mais importantes instrumentos de defesa dos direitos fundamentais concebidos pelo constituinte originário”, cujos limites foram sendo paulatinamente ampliados pela Corte. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Injunção. MI 708/DF. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 25 de outubro de 2007. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14725991/mandado-de-injuncao-mi-708-df/inteiro-teor-103112617>>. Acesso em: 24 out. 2016.

¹⁹⁹ BRASIL. Lei n. 7.701, de 21 de dezembro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7701.htm>. Acesso em: 24 out. 2016.

²⁰⁰ BRASIL. Lei n. 7.701, de 21 de dezembro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7701.htm>. Acesso em: 24 out. 2016.

devendo as relações obrigacionais referentes ao período de paralisação, ser regidas por acordo, convenção, laudo arbitral ou decisão da Justiça do Trabalho.²⁰¹

Apesar do grande avanço, que representou tanto em termos de jurisdição constitucional, a consolidação de entendimento que vinha sendo construído sobre o instituto do mandado de injunção e do efetivo reconhecimento do direito de greve no serviço público, pretendendo viabilizar o seu exercício por meio da sentença de perfil aditivo com caráter normativo, exarada pela Corte, o Supremo Tribunal Federal poderia ter sido mais explícito no que diz respeito à negociação coletiva, para que não pairassem mais dúvidas e se afastasse de uma vez o entendimento sedimentado pela ADI nº 492/DF.

No entanto, depreende-se que o reconhecimento do direito de greve dos servidores públicos e a possibilidade de exercê-lo, nos termos do que restou decidido nos acórdãos dos MIs 670/ES, 708/DF e 712/PA, implica necessariamente reconhecimento da negociação coletiva, ainda que esse aspecto não tenha sido consignado explicitamente nos acórdãos.

A determinação da aplicação da Lei nº 7.783/89 que prevê de forma expressa que, frustrada a negociação, é facultada aos trabalhadores a paralisação, é muito clara quanto ao reconhecimento da greve como medida extrema, que deve ser precedida de tentativas de solução dialogada dos conflitos.

3.3.1 Considerações sobre a greve e o julgamento do RE 693.456

A greve é uma suspensão coletiva de trabalho que, embora tenha um impacto nas relações individuais, está inserida no Direito Sindical ou Coletivo do Trabalho. A greve representa um instrumento de defesa dos trabalhadores e define-se como uma

²⁰¹ Ficou consignado nos acórdãos dos MIs 670, 708 e 712 que como regra geral os salários dos dias de paralisação não deveriam ser pagos, exceto em casos em que a greve tiver sido provocada por atraso no pagamento dos servidores ou outras situações excepcionais que justifiquem o afastamento da premissa da suspensão do contrato de trabalho. A posição do ministro Lewandowski, no entanto, inspirada no texto do PL 4.497/01, era no sentido de determinar que os dias de greve seriam contados para todos os efeitos, inclusive remuneratórios, desde que, a greve fosse legal, não abusiva e após o encerramento da greve as horas trabalhadas fossem repostas de acordo com cronograma estabelecido entre a Administração e as entidades representativas dos servidores.

das manifestações essenciais da organização coletiva e sindical, é um instrumento de pressão extremo, de contraposição.

Para Pérez Del Castillo, a greve é medida de conflito coletivo, utilizada pelos trabalhadores.²⁰² Amauri Mascaro salienta que a greve é a paralisação combinada do trabalho para o fim de postular uma pretensão perante o empregador.²⁰³

Maurício Godinho Delgado diz que a greve é uma paralisação coletiva provisória, total ou parcial, das atividades dos trabalhadores, em face de seus empregadores, com o objetivo de exercer-lhes pressão, visando à defesa ou a conquista de interesses coletivos ou com objetivos sociais mais amplos.²⁰⁴

A greve, portanto, representa um fenômeno social e também jurídico, embora no passado chegaram a sustentar sua incompatibilidade com o Estado de Direito.²⁰⁵ Pérez Del Castillo entende que a greve seria a evidência das falhas do sistema jurídico e, quanto mais legítimo o seu exercício e as suas finalidades, mais se revela a manifesta insuficiência do Estado para regular as relações sociais.²⁰⁶

A maior parte das constituições modernas considera a greve como direito dos trabalhadores, inclinado à promoção da igualdade, um recurso da coletividade de trabalhadores, em posição de inferioridade econômica, para reequilibrar a desigualdade real da relação entre capital e trabalho, sendo o seu exercício uma espécie de “contradireito”, uma reação da realidade social contra a imobilidade das leis.²⁰⁷

Para Boaventura de Sousa Santos, a greve confere uma dimensão extraordinariamente relevante à retomada da organização coletiva dos trabalhadores, em todas as suas dimensões e diversidades, para consolidar uma luta contemporânea

²⁰² DEL CASTILLO, Santiago Pérez. *O direito de greve*. São Paulo: LTr, 1994. p. 20.

²⁰³ NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Compêndio de direito sindical*. São Paulo: LTr, 2000. p. 390.

²⁰⁴ DELGADO, Maurício Godinho. *Curso de direito do trabalho*. São Paulo: LTr, 2005. p. 1412.

²⁰⁵ A incompatibilidade da greve com o Estado de Direito foi fortemente defendida por juristas da Itália fascista, corporativa, ao argumentar que a ninguém é dado tentar sobrepor-se ao Estado, o único ente detentor do poder de exercitar a soberania. Em vários ordenamentos jurídicos foi por certo tempo considerada como um fato antijurídico. NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Direito sindical*. São Paulo: Saraiva, 1989. p. 409.

²⁰⁶ DEL CASTILLO, Santiago Pérez. *O direito de greve*. São Paulo: LTr, 1994. p. 55.

²⁰⁷ LIRA, Fernanda Barreto. *A greve e os novos movimentos sociais: para além da dogmática jurídica e da doutrina da OIT*. São Paulo: LTr, 2009. p. 67.

contra a globalização excludente e para a constituição do chamado Estado-novíssimo-movimento-social.²⁰⁸

O direito de greve dos servidores públicos constitui, portanto, ferramenta de democratização das relações de trabalho e participação ativa na produção de soluções para os conflitos inerentes a estas relações.

Ocorre que, após o julgamento dos mandados de injunção nº 670, 708 e 712, permaneceu a controvérsia acerca do pagamento dos dias parados, embora a questão tenha sido objeto de debate naquele julgamento, a redação do acórdão permitiu que fossem proferidas decisões judiciais tanto a favor do corte de ponto, como algumas decisões contrárias ao corte, dependendo das peculiaridades do caso concreto.

De um lado, argumenta-se que fazer greve sem a perda do salário correspondente seria um estímulo para repetir a greve indefinidamente e aponta-se para a necessidade de instituição de fundos de greve, muito utilizados nos países do hemisfério norte, para cobrir parte da remuneração perdida nos dias parados.²⁰⁹ De outro lado, parte da doutrina entende que os dias parados, em regra, deveriam ser pagos.²¹⁰

Diante dessa controvérsia, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a repercussão geral e selecionou como *leading case* o RE 693.456 sobre o tema.²¹¹ O julgamento do recurso da relatoria do ministro Dias Toffoli começou em 2015, mas foi suspenso em razão do pedido de vista do ministro Luís Roberto Barroso. O julgamento

²⁰⁸ SANTOS, Boaventura de Sousa. *A gramática do tempo: por uma nova cultura política*. São Paulo: Cortez, 2006.

²⁰⁹ FARHAT, Saïd. *Dicionário parlamentar e político: o processo político e legislativo no Brasil*. São Paulo: Melhoramentos, 1996. p. 479.

²¹⁰ Para Estevão Mallet “Alçada a greve à condição de direito, causa espécie excluir o pagamento de salário quando do seu exercício. Em regra, se o empregado tem direito de não trabalhar, não faz sentido que perca a remuneração”, pondera, contudo, que é preciso um equilíbrio na questão para que haja um estímulo ao não trabalho, o autor entende que se a greve foi provocada por conduta do empregador e o movimento se desenvolva de modo regular, os salários continuariam sendo devidos. *Dogmática elementar do direito de greve*. São Paulo: LTr, 2015.p. 63). Calamandrei destaca que “si lo sciopero è l’esercizio di un diritto, la sospensione dela retribuzione non è una sua conseguenza giuridica, necessariamente desumibile dal diritto comune.” (Significato costituzionale del diritto di sciopero. *Opere Giuridiche*, v. 3, Napoli, Morano, 1968, p. 467.)

²¹¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Tema 531: desconto nos vencimentos dos servidores públicos dos dias não trabalhados em virtude de greve*. Plenário. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, 2016. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/listarProcesso.asp?PesquisaEm=tema&situacaoRG=TODAS&situacaoAtual=S&txtTituloTema=&numeroTemaInicial=&numeroTemaFinal=&acao=pesquisarProcesso&classeProcesso=RE&numeroProcesso=693456&ministro=&ordenacao=asc&botao=>>>. Acesso em: 20 nov. 2016.

foi retomado e concluído no dia 27/10/2016, quando, por seis votos a quatro, o Plenário do Supremo Tribunal Federal decidiu que a Administração deve efetuar os cortes de ponto dos servidores grevistas referentes aos dias parados em razão de greve, mas admitiu a possibilidade da compensação dos dias parados em caso de acordo.²¹²

No âmbito da Justiça do Trabalho, a Orientação Jurisprudencial nº 11, da Seção de Dissídios Coletivos prevê que é abusiva a greve sem que as partes tenham tentado, direta e pacificamente, solucionar o conflito que lhe constitui o objeto.²¹³ Ademais, com base na lei de greve – lei nº 7.783/89 – as relações obrigacionais referentes ao período de greve, como, por exemplo, o pagamento dos dias parados, serão regidas por acordo, convenção coletiva, laudo arbitral ou decisão da Justiça do Trabalho, ou seja, o desconto dos dias parados não é regra e nem decidido exclusivamente pelo empregador.

Destaca-se que a negociação coletiva, sobre essa questão, da mesma forma em que ocorre na iniciativa privada, mostra-se como o instrumento mais hábil para tratar sobre as relações obrigacionais do período de paralisação. Se de um lado pode ser preocupante considerar que o corte dos servidores é terminantemente proibido, salvo se a greve for considerada ilegal, de outro extremo, se considerar que toda e qualquer paralisação deverá implicar necessariamente em corte de ponto dos dias parados, estar-se-á pendendo de forma desproporcional para um dos lados, prejudicando toda a dinâmica do movimento social e o próprio direito de greve.

O Judiciário poderia, no julgamento do RE 693.456, sem pender para os servidores ou para a Administração, determinar que a questão do pagamento dos dias parados seja primeiro debatida em negociação coletiva, privilegiando a forma autocompositiva de solução dos conflitos e, caso não fosse possível a autocomposição, caberia ao Judiciário, por meio da análise das particularidades do caso concreto, decidir sobre a realização ou não do pagamento dos dias parados.

²¹² A maioria foi composta pelos votos dos ministros e ministra: Dias Toffoli (relator), Luís Roberto Barroso, Teori Zavascki, Gilmar Mendes e Carmém Lúcia. A divergência, aberta pelo ministro Edson Fachin, entendeu que apenas uma ordem judicial poderia determinar o corte de ponto, que a adesão ao movimento grevista não pode representar uma opção econômica de renúncia ao pagamento porque a greve é o seu principal instrumento de reivindicação frente ao Estado, que a suspensão do pagamento não pode ser decidida unilateralmente pela Administração, acompanharam a divergência os ministros Ricardo Lewandowski e Marco Aurélio Mello e a ministra Rosa Weber.

²¹³ Disponível em < http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/OJ_SDC/n_bol_01.html#TEMA10>. Acesso em 02 dez. 2016.

Seria, inclusive, uma oportunidade para o Judiciário expressamente reconhecer a superação do precedente firmado no julgamento da ADI 492/DF, para declarar que a negociação coletiva, no âmbito do serviço público, está contida na Constituição Federal, implícita nos dispositivos que garantem a greve e a sindicalização e no inciso XIII do art. 7º combinado com o §3º do art. 39.

No entanto, a despeito de não mencionar a superação do precedente, a tese fixada na repercussão geral no julgamento do RE 693.456²¹⁴ reconhece a possibilidade de compensação dos dias parados em caso de acordo. O acordo pressupõe a existência de um canal de diálogo que permita a sua construção pelos atores sociais envolvidos naquela paralisação, ou seja, na negociação coletiva entre a Administração e os representantes dos servidores.

Destarte, no voto do relator, ministro Dias Toffoli, restou consignado que existem requisitos para a deflagração de uma greve no serviço público e um deles é a tentativa de negociação prévia, direta e pacífica.²¹⁵ Ademais, o ministro ainda destacou em seu voto que, ainda que os servidores não possam ter suas reivindicações, sobretudo aquelas de natureza remuneratórias, resolvidas simplesmente por meio de convenções coletivas, diante da natureza pública de seus regimes e de suas atividades, isso não quer dizer que exista impedimento absoluto para a realização de uma negociação coletiva.²¹⁶

Ressaltou o ministro Toffoli, contudo, que:

Ainda que o Brasil tenha ratificado a Convenção nº 151 e a Recomendação nº 159 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), firmadas em 1978, por meio do Decreto Legislativo nº 206, de 7 de abril de 2010, com posterior promulgação do Decreto da Presidência da República nº 7.944, de 6 de março de 2013,

²¹⁴ Tese: A administração pública deve proceder ao desconto dos dias de paralisação decorrentes do exercício do direito de greve pelos servidores públicos, em virtude da suspensão do vínculo funcional que dela decorre, permitida a compensação em caso de acordo. O desconto será, contudo, incabível se ficar demonstrado que a greve foi provocada por conduta ilícita do Poder Público. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Dias parados por greve de servidor devem ser descontados, exceto se houver acordo de compensação*. 2016. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=328294>>. Acesso em: 20 nov. 2016.)

²¹⁵ RE 693.456/RJ. Voto relator. p. 11. Disponível em <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/RE693456.pdf>. Compulsado em 20/11/2016.

²¹⁶ RE 693.456/RJ. Voto relator. p. 30. Disponível em <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/RE693456.pdf>. Compulsado em 20/11/2016.

observamos que a garantia da negociação coletiva ainda não está disposta em lei, mesmo porque ainda remanescem dúvidas quanto à necessidade ou não de alteração de algumas normas constitucionais, pelos fundamentos que já mencionei. É fato que essas normativas internacionais trouxeram um fortalecimento aos comitês e ao exercício da liberdade sindical no setor público. No entanto, ainda me parecem tímidos os avanços no contexto das negociações coletivas nas relações de trabalho com a Administração Pública, seja pela ausência de normativas específicas, seja porque ainda perdura a omissão legislativa no tocante à regulamentação do art. 37, inciso VII da Constituição Federal. [...] volto a insistir, no entanto, que a negociação sempre será a melhor solução para resolver os efeitos de um movimento paralista, cabendo às partes envolvidas no conflito decidir de que forma serão resolvidos os efeitos da greve, inclusive sobre os demais direitos – remuneratórios ou não – dos servidores públicos civis, observando-se os limites acima traçados.²¹⁷

Embora as considerações acima transcritas configurem *obiter dictum* no voto do relator do RE 693.456/RJ e ainda não tenha sido lavrado o acórdão do referido julgamento²¹⁸, a questão da negociação coletiva estará sempre atrelada à questão da greve, de modo que o Supremo Tribunal Federal poderia ter adentrado com mais detalhes na questão para superar o entendimento da ADI 492/92.

Inobstante, a tese fixada na repercussão geral no julgamento do RE 693.456²¹⁹, reconhece a possibilidade de compensação dos dias parados em caso de acordo. O acordo pressupõe a existência de um canal de diálogo que permita a sua construção pelos atores sociais envolvidos naquela paralisação, na negociação coletiva entre a Administração e os representantes dos servidores.

3.4 O Novo Código de Processo Civil

O Código de Processo Civil de 2015 foi elaborado para estimular a cooperação, a solução dos conflitos, a efetividade, o resultado útil do processo. Na exposição de motivos no novo código, restou consignado que um sistema processual civil que não proporciona à sociedade o reconhecimento e a realização dos direitos,

²¹⁷RE 693.456/RJ. Voto relator. p. 31/32. Disponível em <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/RE693456.pdf>. Acesso em 20 nov. 2016.

²¹⁸O julgamento do processo foi concluído em 27 de outubro de 2016.

²¹⁹Tese: A administração pública deve proceder ao desconto dos dias de paralisação decorrentes do exercício do direito de greve pelos servidores públicos, em virtude da suspensão do vínculo funcional que dela decorre, permitida a compensação em caso de acordo. O desconto será, contudo, incabível se ficar demonstrado que a greve foi provocada por conduta ilícita do Poder Público. Disponível em < <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=328294>>. Acesso em 20 nov. 2016.

ameaçados ou violados, não se harmoniza com as garantias constitucionais de um Estado Democrático de Direito.²²⁰

Um dos objetivos da Comissão de juristas²²¹ que trabalhou para a formação do novo código foi estabelecer “expressa e implicitamente verdadeira sintonia fina com a Constituição”²²², em razão da necessidade que se evidenciou de harmonizar a lei ordinária em relação à Constituição Federal de 1988, o que fez com que se incluíssem expressamente os princípios constitucionais no novo código e que se concebesssem regras dando concreção a princípios constitucionais, para que o processo seja examinado, estudado e compreendido à luz da Constituição Federal.²²³

Na visão de Dierle Nunes, ao pensar o sistema processual, além da criação de mecanismos de fiscalidade ao exercício dos micropoderes exercidos ao longo do iter processual, é preciso priorizar a criação de espaços de interação (participação) que viabilizem consensos procedimentais aptos a viabilizar, no ambiente real do debate processual, a prolação de provimentos que representem o exercício de poder participado, com atuação e influência de todos os envolvidos.

Esta é uma das finalidades de um processo democrático lastreado numa teoria deontológica de comparticipação/cooperação, por nós defendida desde 2003, e projetada no Novo Código de Processo Civil, mediante a indução de balizas procedimentais fortes do contraditório como influência e não surpresa (art. 10), boa-fé processual (art. 5º), cooperação (Art. 6º) e fundamentação estruturada da decisão (art. 499).²²⁴

²²⁰BRASIL. SENADO FEDERAL. Disponível em <https://www.senado.gov.br/senado/novocpc/pdf/Anteprojeto.pdf>. Acesso em 20 nov. 2016.

²²¹A Comissão de juristas encarregada de elaborar o anteprojeto do novo código de processo civil foi instituída pelo Ato nº 379/2009 do Presidente do Senado, tendo como Presidente da Comissão o ministro Luiz Fux, como relatora Teresa Arruda Alvim Wambier e como membros: Adroaldo Furtado Fabrício, Benedito Cerezzo Pereira Filho, Bruno Dantas, Elpídio Donizetti Nunes, Humberto Theodoro Júnior, Jansen Fialho de Almeida, José Miguel Garcia Medina, José Roberto dos Santos Bedaque, Marcus Vinícius Furtado Coelho e Paulo Cesar Pinheiro Carneiro.

²²²A Comissão faz referência a SÁLVIO DE FIGUEIREDO TEIXEIRA, em texto sobre a nova ordem trazida pela Constituição Federal de 1988, disse, acertadamente, que, apesar de suas vicissitudes, “nenhum texto constitucional valorizou tanto a ‘Justiça’, tomada aqui a palavra não no seu conceito clássico de ‘vontade constante e perpétua de dar a cada um o que é seu’, mas como conjunto de instituições voltadas para a realização da paz social” (O aprimoramento do processo civil como garantia da cidadania. In: FIGUEIREDO TEIXEIRA, Sálvio. *As garantias do cidadão na Justiça*. São Paulo: Saraiva, 1993. p. 79-92, p. 80).

²²³BRASIL. SENADO FEDERAL. Disponível em <https://www.senado.gov.br/senado/novocpc/pdf/Anteprojeto.pdf>. Acesso em 20 nov. 2016.

²²⁴NUNES, Dierle; BAHIA, Alexandre. *Processo e República: uma relação necessária*. Disponível em <<http://justificando.com/2014/10/09/processo-e-republica-uma-relacao-necessaria>>. Compulsado em 28/11/2016.

Marinoni enfatiza que a ordem jurídica reconhece a cada um dos participantes do processo um complexo de direitos, poderes, faculdades, ônus e deveres ao longo do procedimento, que o processo civil pode ser encarado “como uma comunidade de trabalho (*Arbeitsgemeinschaft*) – vale dizer, como um procedimento em que a atividade coordenada de todos que nele tomam parte está constitucional e legalmente direcionada à justa resolução do conflito”.²²⁵

Para Humberto Theodoro Júnior, paralelamente à visão técnica do funcionamento da justiça oficial, ganha terreno a preocupação dos processualistas com a implantação de novos métodos de composição de litígios, “cuja motivação seria mais a procura da paz social do que propriamente a imposição autoritária da vontade fria da lei”, em vez de contar unicamente com a força da autoridade legal do juiz, as partes poderiam obter melhores resultados na solução dos seus conflitos por meio da conciliação e da mediação, chegando a resultados práticos mais céleres e satisfatórios.²²⁶

Assim, aos poucos, caminha-se para processos e procedimentos em que o objetivo predominante é a solução justa e adequada aos conflitos, que possam efetivamente solucionar as tensões sociais:

[...] ao mesmo tempo em que o legislador assegura o acesso irrestrito à justiça, preconiza também as virtudes da solução consensual dos conflitos, atribuindo ao Estado o encargo de promover essa prática pacificadora, sempre que possível (NCPC, art. 3º, §2º). Nessa linha de política pública, recomenda que a conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial (NCPC, art. 3º, §3º).²²⁷

Humberto Theodoro Júnior destaca que não se trata de desacreditar a Justiça estatal, mas de combater o excesso de litigiosidade que domina a sociedade contemporânea, que aposta na jurisdição como a única via pacificadora de conflitos e que em diversos países a cultura social tem desviado grande parte dos conflitos para

²²⁵MARINONI, Luiz Guilherme. *Novo Curso de Processo Civil*. Ed. RT. 2015. p. 74-75.

²²⁶THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Curso de Direito Processual Civil – Teoria Geral do direito processual civil, processo de conhecimento e procedimento comum*. V. I. 57 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 9.

²²⁷THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Curso de Direito Processual Civil – Teoria Geral do direito processual civil, processo de conhecimento e procedimento comum*. V. I. 57 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 76.

mecanismos extrajudiciais de solução de conflitos, o que além de reduzir da demanda sobre a Justiça Pública, pode produzir resultados mais céleres e mais satisfatórios para os jurisdicionados.²²⁸

No mesmo sentido, Kazuo Watanabe defende que a conciliação e a mediação não devem ser estudadas apenas como uma solução para a crise de morosidade da Justiça Pública ou como uma forma de reduzir a quantidade de processos que se acumulam no Judiciário brasileiro, mas como um método para se dar o tratamento mais adequado às controvérsias que ocorrem na sociedade, abandonando a cultura da sentença para criar a cultura da pacificação, privilegiando o diálogo e a solução amigável obtida pelos próprios conflitantes ou com o auxílio de mediadores e conciliadores.²²⁹

Dessa forma, o novo Código de Processo Civil privilegia as soluções dos conflitos pela autocomposição. Nesse sentido, de modo coerente com o novo sistema normativo, foi editada a Lei nº 13.140/2015 – conhecida como Lei Brasileira de Mediação – que dispõe sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da Administração Pública²³⁰, o que demonstra que a indisponibilidade do interesse público não é óbice para a implementação de meios consensuais de resolução de conflitos e não impede a realização de acordos pelos entes públicos.²³¹

Assim, a indisponibilidade do interesse público não pode ser confundida com vedação à realização de autocomposição ou da mediação no âmbito administrativo, tampouco implica na intransigibilidade de demandas que envolvam interesse

²²⁸THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Curso de Direito Processual Civil – Teoria Geral do direito processual civil, processo de conhecimento e procedimento comum*. V. I. 57 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 76.

²²⁹WATANABE, Kazuo. Política judiciária nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses: utilização dos meios de resolução de controvérsias. In: MENDES, Aluísio Gonçalves de Castro; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (org.). *O processo em perspectiva: jornadas brasileiras de direito processual*. São Paulo: RT, 2013. P. 243/244.

²³⁰BRASIL, Lei nº 13.140 de 26 de junho de 2015. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm. Compulsada em 28/11/2016.

²³¹DIDIER JR., Fredie. *Curso de Direito Processual Civil*. 17 ed. Salvador: Juspodivm, 2015, v. 1, p. 625; SOUZA, Luciane Moessa de. *Meios consensuais de solução de conflitos envolvendo entes públicos e a mediação de conflitos coletivos*. Tese de Doutorado. Florianópolis: UFSC, 2010, p. 130-131. THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Curso de Direito Processual Civil – Teoria Geral do direito processual civil, processo de conhecimento e procedimento comum*. V. I. 57 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 454.

público²³². De modo que a questão não é a verificação da possibilidade ou não dos entes públicos celebrarem acordos, mas sim quais seriam as suas condições, pois é inconteste que a margem de liberdade para a realização de acordos pelo Poder Público é menos ampla do que a existente para o setor privado, mas existem várias hipóteses em que a autocomposição pode e deve ser buscada.²³³

O Enunciado do Fórum Permanente dos Processualistas Civis – FPPC nº 573 prevê que as Fazendas Públicas devem dar publicidade às hipóteses em que seus órgãos de Advocacia Pública estão autorizados a aceitar autocomposição.²³⁴

Ocorre, assim, um incentivo ao diálogo e ao entendimento, direcionado à busca pela realização de acordos, mesmo se tratando da Administração Pública, alterando a cultura do litígio e da judicialização de todas as controvérsias que acontecem no âmbito social, colaborando inclusive para reduzir a imensa quantidade de processos que assola o Poder Judiciário brasileiro.²³⁵

Para Victor Roberto Côrrea de Souza, ao propor qualquer espécie de resolução alternativa de conflitos, a Administração Pública não está atuando de modo

²³²Existem vários casos de transações autorizadas por lei: os acordos em contratos administrativos previstos nos art. 65 e 79, da Lei 8.666/1993; os acordos nos procedimentos sancionatórios do CADE previstos no art. 86, da Lei 12.529/2011; previsão de aplicação da arbitragem na Lei das parcerias público-privadas no inciso III do art. 11 da Lei 11.079/2004, bem como no art. 23-A da Lei 8.987/95, incluído pela Lei 11.196/2005. Outrossim, nas leis das agências reguladoras existem diversos dispositivos que preveem que as agências poderão dirimir, como árbitros, controvérsias entre as prestadoras de serviço público; há também a Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal, atualmente regulada pelo art. 18 do Decreto 7.392/2010 e que tem como atribuição, basicamente, dirimir, por meio de conciliação, as controvérsias entre órgãos e entidades da Administração Pública Federal; há o cabimento do compromisso de ajustamento de conduta em processos coletivos, hipótese em que o direito é indisponível conforme o §6º do art. 5º da Lei 7.347/1985.

²³³Quando a situação envolve o poder público, tem-se a prévia exigência de autorização normativa para que membro da advocacia pública possa transigir em juízo. Algumas leis possuem autorizações genéricas, tais como o parágrafo único do artigo 10 da Lei 10.259/2001 – que trata dos Juizados Especiais Federais -- e o art. 8º da Lei 12.153/2009 – que trata dos Juizados Especiais da Fazenda Pública, e ainda, os art. 32 e 35 da Lei nº 13.140/2015 da lei que trata sobre a autocomposição de conflitos em que for parte a pessoa jurídica de direito público.

²³⁴Disponível em < <http://portalprocessual.com/tag/fppc/>>. Compulsado em 29/11/2016.

²³⁵ MAILLART, Adriana Silva. Et al. *Justiça mediática e preventiva [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFS*; Coordenadores: Adriana Silva Maillart, Jamile Bergamaschine Mata Diz, Mauro José Gaglietti – Florianópolis: CONPEDI, 2015. p. 4.

inadvertido ou abdicando de patrimônio; ao contrário, está proporcionando pacificação social e celeridade processual, em seu poder de gestão da *res pública*.²³⁶

Destaca-se que Didier, ainda sob a égide do Código de Processo Civil de 73, já asseverava que havia certo dissenso em relação à possibilidade de se realizar a conciliação nas causas que envolvem pessoas jurídicas de direito público:

Existe um mau vezo de se relacionarem tais causas com suposto interesse público, a não permitir a realização de qualquer espécie de autocomposição. Trata-se de equívoco lamentável. São inúmeras as hipóteses de autocomposição envolvendo interesse de ente público, não sendo temerário afirmar, por exemplo, que a maior parte dos conflitos fiscais se resolve por acordo de parcelamento firmado perante a repartição pública, longe das mesas de audiência do Poder Judiciário. A lei, inclusive, prevê expressamente a possibilidade de conciliação em demandas que dizem respeito aos entes federais. [...] assim, é plenamente possível o acordo em tais causas. Pouco importa se lhes atribua a característica da indisponibilidade, pois é indubitosa a possibilidade de conciliação, justificando-se a realização da audiência preliminar.²³⁷

Assim, o Código de Processo Civil de 2015 traz, de maneira mais evidente, a ideia de boa-fé e de cooperação, bem como do fomento ao diálogo, ao entendimento e à autocomposição, inclusive quando envolvida a Fazenda Pública, o que demonstra que a indisponibilidade do interesse público não pode servir como argumento para negar a possibilidade de autocomposição, nem para inviabilizar as tratativas feitas pela Administração Pública.

Dessa forma, todos esses elementos normativos citados no presente capítulo, posteriores à decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal na ADI nº 492/92, demonstram que o legislador delineou um caminho muito mais consentâneo com a Constituição Federal de 1988, um caminho que indica que a negociação coletiva no âmbito do serviço público é possível e não afronta os princípios que regem a Administração Pública, que não é contrária ao interesse público nem ao princípio da legalidade.

²³⁶SOUZA, Victor Roberto Côrrea. *in Justiça mediática e preventiva* [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFS; Coordenadores: Adriana Silva Maillart, Jamile Bergamaschine Mata Diz, Mauro José Gaglietti – Florianópolis: CONPEDI, 2015. p. 274 (artigo p. 262-282).

²³⁷DIDIER JR, Fredie. *Curso de Direito Processual Civil: teoria geral do processo e processo de conhecimento*. v. I. 8 ed. Salvador: JusPodivm, 2007. p. 479.

4. OBSTÁCULOS, LIMITES E SOLUÇÕES

4.1 A dificuldade de negociar com a Administração

As teorias unilateralistas e orgânicas da função pública construíram um entendimento para justificar a negativa do direito de negociação coletiva dos servidores públicos, fundado em argumentos que não são de fato impeditivos para a negociação, sobretudo após os elementos normativos tratados no capítulo anterior.

A própria concepção de Estado do século XXI é incompatível com o entendimento contrário à possibilidade de instituir um diálogo social, Medauar destaca, citando Jean-Pierre Gaudin, que o Estado do século XXI também detém a característica de Estado-mediador, Estado-negociador, que busca consenso, enfatizando o papel do Estado de coordenação entre elementos cada vez mais diferenciados da sociedade, inclusive com o uso da negociação.²³⁸

Nesse mesmo sentido Diogo de Figueiredo Moreira Neto destaca o Estado do século XXI como o Estado do diálogo, o Estado consensual, isto é, um Estado onde há interação formal e informal entre todos os órgãos públicos e privados, estendida a toda a cidadania, um Estado que utiliza a negociação, o acordo, a solução não jurisdicional de conflitos.²³⁹

Diante do ordenamento jurídico atual, com a ratificação e internalização da Convenção nº 151 da OIT; com a questão do direito de greve dos servidores resolvida temporariamente pelos Mandados de Injunção nº 670, 708 e 712, determinando a aplicação da Lei nº 7.783/89, até a edição de lei específica para os servidores; com o Novo Código de Processo Civil e outros normativos que permitem a autocomposição, a conciliação e a mediação envolvendo o Poder Público, quais são os obstáculos encontrados para a negociação coletiva entre os servidores públicos e o Estado?

Florivaldo Dutra de Araújo destaca que, mesmo com o pensamento jurídico tradicional negando a sustentação jurídico-positiva da solução negociada dos conflitos no âmbito da Administração Pública, negociações informais e procedimentos não

²³⁸GAUDIN, Jean-Pierre apud MEDAUAR, Odete. *O direito administrativo em evolução*. 3 ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2017. p.106.

²³⁹MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do direito administrativo*. 3 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

previstos legalmente têm sido utilizados pela Administração para fazer acordos com as entidades representativas dos servidores públicos.²⁴⁰

Essas negociações levam à formalização de acordos escritos “como compromissos políticos” sem força de lei, que servem como base para a confecção de projetos de textos legais, a serem submetidos ao Poder Legislativo, mas se o Poder Executivo não cumpre o compromisso acordado ou se cumpre parcialmente, modificando os termos do que foi previamente acordado com os servidores, amplia-se o conflito existente, causando um descrédito ainda maior do Governo, comprometendo as relações entre os servidores e o Estado, o que gera um prejuízo para a sociedade que depende do bom funcionamento dos serviços públicos.²⁴¹

O não reconhecimento do direito à negociação coletiva por parte do Poder Judiciário, que ainda reflete a decisão proferida na ADI nº 492/DF, compromete o processo negocial, estabelecido com o Poder Executivo, pois se em determinadas situações a Administração não estiver aberta ao diálogo ou nas situações em que aquilo que foi acordado não for cumprido, não existem meios de compelir a Administração para que ouça os pleitos dos servidores ou para que implemente as medidas previamente acordadas, restando então, como único meio de pressão, a greve.

A negociação coletiva no âmbito do serviço público fica dependendo da boa vontade da Administração, de circunstâncias políticas, econômicas e sociais do momento.

Florivaldo Dutra pondera que:

A realidade demonstra, então, a disfuncionalidade do modelo jurídico pensado a partir de um dever ser que não mais se coaduna com a sociedade e o estado dos tempos atuais. E ao insistir na informalidade e na negativa de institucionalizar procedimentos negociais, amplia-se a disfuncionalidade e criam-se diversos problemas para a conformação do Estado Democrático de Direito.²⁴²

²⁴⁰ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. *Negociação coletiva dos servidores públicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 236.

²⁴¹ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. *Negociação coletiva dos servidores públicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 236.

²⁴²ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. *Negociação coletiva dos servidores públicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 236.

A instituição de um canal de diálogo que funcione apenas para a Administração ou quando for de seu interesse, não resolve a questão dos conflitos e continua a impulsionar os servidores a utilizar a greve para dar início a um processo de negociação. A greve é um mecanismo de pressão que é constitucional, devidamente assegurado aos servidores públicos, mas constitui uma medida extrema, para ser utilizada somente quando frustrada a negociação.

Nesse sentido, Boaventura de Sousa Santos aponta para a redescoberta democrática do trabalho como condição *sine qua non* da reconstrução da economia, como forma de sociabilidade democrática, pois a dessocialização da economia deu-se pela redução do trabalho a um fator de produção, mas a cidadania deve redescobrir as potencialidades democráticas do trabalho na reinvenção do movimento sindical.²⁴³

Boaventura destaca:

[...] é necessário reconstruir as políticas de antagonismo social de modo a conferir ao sindicalismo um novo papel na sociedade, um sindicalismo mais político, menos setorial e mais solidário, um sindicalismo de mensagem integrada e alternativa civilizacional, onde tudo liga com tudo: trabalho e meio ambiente; trabalho e sistema educativo; trabalho e feminismo; trabalho e necessidades sociais e culturais de ordem coletiva; trabalho e Estado-providência; trabalho e terceira idade, etc. Em suma, a ação reivindicatória não pode deixar de fora nada do que afete a vida dos trabalhadores e dos cidadãos em geral. O sindicalismo já foi mais movimento que instituição. Hoje é mais instituição que movimento. No período de reconstituição institucional que se avizinha, o sindicalismo corre o risco de se esvaziar, se, entretanto, não se reforçar como movimento.²⁴⁴

As entidades sindicais devem lutar pelo reconhecimento da negociação coletiva, pela sua regulamentação, por um canal de diálogo aberto e permanente, pela boa-fé nas tratativas e pelo cumprimento dos acordos celebrados.

A conduta da Administração Pública em negociar somente quando lhe convém não é razoável, o prejuízo para a sociedade é flagrante quando a Administração abre o canal de negociação apenas depois de longos períodos de greve dos servidores, quando a greve deveria ser deflagrada apenas se não for possível resolver os conflitos por meio da negociação coletiva.

²⁴³SANTOS, Boaventura de Sousa. *Reinventar a democracia*. 2 ed. Lisboa: Gradiva Publicações, 2002. p. 49.

²⁴⁴SANTOS, Boaventura de Sousa. *Reinventar a democracia*. 2 ed. Lisboa: Gradiva Publicações, 2002. p. 57

O Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) na consolidação do balanço das greves de 2013, realizado por meio do Sistema de Acompanhamento de Greves (SAG)²⁴⁵, demonstra que embora tenha ocorrido naquele ano mais greves na esfera privada do que na esfera pública, em termos de quantidades de horas paradas, as greves na esfera pública superam em muito a quantidade de horas paradas nas greves realizadas pelos trabalhadores da iniciativa privada.

Essa diferença ocorre porque na iniciativa privada os empregadores deixam de ter lucro com as atividades paralisadas e têm um interesse imediato na retomada das atividades laborais dos trabalhadores para dar continuidade à produção. O interesse em negociar e resolver as demandas dos trabalhadores é mais premente pois há uma tensão entre capital e trabalho. No setor público, todavia, o interesse em pôr um fim no conflito é mediato, indireto, quem sente os efeitos das paralisações no âmbito do setor público é a sociedade.

A Administração Pública acaba precisando, em dado momento, negociar com os servidores, por meio de seus representantes, para buscar a construção de algum tipo de consenso quanto às reivindicações, com o fito de encerrar os movimentos paredistas daquelas categorias. Isto é, de qualquer forma terá que haver um canal para o estabelecimento desse diálogo social, a Administração Pública precisará negociar com os servidores, ainda que somente após a deflagração da greve, o que poderia certamente ser evitado por meio de um diálogo social prévio.

Sobre essa negociação coletiva com os servidores, realizada após o período de paralisação, não existem manifestações judiciais quanto à sua impossibilidade como ocorre com a negociação coletiva prévia, até mesmo porque não há outra forma de encerrar greve sem o estabelecimento de alguma espécie de canal de diálogo, portanto alguma negociação sempre ocorrerá, o que corrobora com o entendimento de que a negociação coletiva é corolário do direito de sindicalização e do direito de greve, não há como dissociá-los sem deturpar por completo os institutos da sindicalização e da greve.

²⁴⁵DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. Balanço das Greves em 2013. *Estudos e Pesquisas*, n. 79, p. 2-43, dez. 2015. Disponível em <<http://www.dieese.org.br/balancodasgreves/2013/estPesq79balancogreves2013.pdf>>. Acesso em: 13 nov. 2016.

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar os mandados de injunção de greve, tratados no capítulo anterior, poderia ter tratado com mais profundidade da negociação coletiva no âmbito do serviço público, pois ela deve preceder a greve. Não faz sentido reconhecer o mecanismo de pressão mais grave e extremo, que é a paralisação das atividades e não reconhecer a importância e necessidade do diálogo social promovido por meio da negociação coletiva.

4.2 O diálogo dos servidores públicos federais com o Poder Executivo

4.2.1 A Mesa Nacional de Negociação Permanente

O Poder Executivo Federal, na tentativa de promover um ambiente de democratização das relações de trabalho, instituiu, em 2003, um sistema desenhado para promover de forma permanente a negociação coletiva com os servidores públicos federais, visando à melhoria da qualidade dos serviços públicos para a sociedade.²⁴⁶

Um dos óbices apontados à possibilidade de negociação coletiva no âmbito do serviço público era a premissa de que a Administração Pública estaria adstrita ao interesse público e que este seria indisponível, não vislumbrando a questão sob esse outro ângulo, de que a negociação coletiva pode ser consentânea com o interesse público.

O entendimento de que interesse público e negociação coletiva no âmbito do serviço público são incompatíveis, não encontra mais guarida na visão contemporânea de gestão pública e a implementação da Mesa Nacional de Negociação Permanente - MNNP pelo Poder Executivo demonstra que o interesse público é plenamente compatível com a negociação com os servidores. O destaque para a busca da melhoria na qualidade dos serviços públicos prestados à população

²⁴⁶O Poder Executivo Federal destaca que instituiu a Mesa Nacional de Negociação Permanente – MNNP “para garantir a democratização das relações de trabalho através da criação de um sistema permanente de negociação coletiva que explicita os conflitos e demandas decorrentes dessas relações na Administração Pública Federal, direta, autárquica e fundacional, e avance na melhoria da qualidade dos serviços prestados à população.” (BRASIL. Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão. *Democratização das relações de trabalho no serviço público federal*. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/relacoes-de-trabalho/mesa-nacional-de-negociacao-permanente>>. Acesso em: 07 nov. 2016.)

conforme destaca a Administração ao instituir a MNNP, demonstra que o interesse público está presente nas negociações coletivas e não lhe é antagônico.

Uma vez que o próprio Poder Executivo, reconhecendo não ser possível gerir sem ouvir a classe dos servidores e tendo que efetivamente negociar, ainda que de modo informal com as entidades sindicais, levou à instituição da MNNP, para a criação de um ambiente próprio ao estabelecimento oficial de um canal de diálogo, que visa não somente abrir espaço para a discussão sobre as reivindicações dos servidores públicos, o que seria a dimensão subjetiva da negociação coletiva, mas também pretende promover a melhoria da qualidade dos serviços públicos, revelando, portanto, uma dimensão objetiva na referida medida, que adentra na esfera do interesse público.

A questão do interesse público é um ponto primordial de destaque na instauração da MNNP, pois este se evidencia na medida em que, embora o Poder Judiciário não tenha reconhecido o direito de negociação coletiva e o Poder Legislativo ainda não tenha produzido normas sobre o tema e a sua mora acaba por implicar também na negativa de tal direito, o que não deixa de ser uma omissão, o Poder Executivo, por sua vez, não teve como esquivar-se completamente do diálogo com os servidores.

Assim, para promover o diálogo social, esse novo canal foi formado por duas bancadas, uma governamental e uma sindical. A bancada do Governo é composta por Ministérios, Casa Civil da Presidência da República e Secretaria Geral da Presidência da República. Outro óbice geralmente apontado para a negociação coletiva no âmbito do serviço público acaba fragilizado, pois alega-se que não haveria autonomia negocial, uma vez que caberia ao Chefe do Poder Executivo, em razão do princípio da reserva de lei, conceder aumentos de remuneração dos servidores públicos, na forma do §1º do art. 61 da Constituição Federal²⁴⁷, mas o Chefe do Poder Executivo está representado na mesa de negociação por representantes da Casa Civil, da

²⁴⁷ Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; (BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao_compilado.htm>. Acesso em: 2 nov. 2016.)

Secretaria Geral da Presidência da República, além de representantes do Ministério da Fazenda e do Planejamento, todos cientes dos parâmetros econômicos viáveis para negociação coletiva com os servidores.

É inconteste que a própria formação da bancada do Governo na negociação aniquila as ilações sobre a ausência de autonomia para negociar em razão dessa composição com representação da Secretaria Geral da Presidência da República e da Casa Civil.

Ademais, dentre os objetivos da MNNP destaca-se o objetivo de instituir metodologias de tratamento para os conflitos e demandas decorrentes das relações funcionais e de trabalho, no âmbito da Administração Pública Federal, direta, autárquica e fundacional, de caráter permanente, para buscar soluções negociadas.²⁴⁸ Assim, a ideia era justamente a de criar um espaço permanente que permitisse aos representantes do Governo e representantes das entidades sindicais que discutissem a estrutura da máquina pública e da gestão administrativa, bem como negociassem as pautas de reivindicações dos servidores públicos federais.

De acordo com o seu regimento, a MNNP está apoiada pelos princípios e garantias constitucionais: da legalidade, da moralidade, da impessoalidade, finalidade ou indisponibilidade do interesse público, da qualidade dos serviços, da participação; da publicidade e da liberdade sindical.²⁴⁹

É interessante salientar que o Poder Executivo, para regulamentar as atividades da MNNP, o faz com base nos mesmos princípios constitucionais utilizados por parte da doutrina que sustenta a impossibilidade de negociação coletiva entre o Estado e os servidores públicos, sobretudo citando os princípios da legalidade e da indisponibilidade do interesse público.

Assim, o princípio da legalidade e o princípio da indisponibilidade do interesse público são utilizados por ambos os lados, tanto para justificar a impossibilidade da negociação coletiva, como para regulamentar a negociação coletiva no âmbito do

²⁴⁸ BRASIL. Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão. *Democratização das relações de trabalho no serviço público federal*. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/relacoes-de-trabalho/mesa-nacional-de-negociacao-permanente>>. Acesso em: 07 nov. 2016.

²⁴⁹ BRASIL. Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão. *Democratização das relações de trabalho no serviço público federal*. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/relacoes-de-trabalho/mesa-nacional-de-negociacao-permanente>>. Acesso em: 07 nov. 2016.

Poder Executivo. Como demonstrado, o interesse público não é inconciliável com a negociação coletiva, o aperfeiçoamento dos serviços públicos é indiscutivelmente de interesse público e pode ser alcançado por meio da negociação com os servidores e da melhoria de suas condições de trabalho.

A Mesa Nacional foi criada com estrutura vertical e horizontal, compreendendo o funcionamento articulado de uma única mesa central e de mesas setoriais e de comissões temáticas específicas para tratar de assuntos delimitados para cada comissão, como política salarial, seguridade social, direitos sindicais, entre outros. O que proporciona uma especialização de vários canais simultâneos de diálogo.

A MNNP, de acordo com o seu regimento, adota preceitos democráticos de negociação, que são elencados como preceitos da ética, da confiança recíproca, da boa-fé, da honestidade de propósitos e da flexibilidade para negociar, da obrigatoriedade das partes em buscar a negociação quando solicitado por uma delas, do direito de acesso à informação; da independência do movimento sindical e da autonomia das partes para o desempenho de suas atribuições constitucionais.

O objeto da negociação é a busca de consensos, da construção de um ambiente de diálogo, as relações de trabalho no setor público são as engrenagens das relações institucionais e precisam estar funcionando adequadamente para a manutenção do serviço público prestado à população. Nos estudos apresentados pelos responsáveis pela Secretaria de Relações do Trabalho no Serviço Público do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG²⁵⁰, observa-se números significativos da MNNP.

Para Marcela Tapajós e Silva:

As relações de trabalho são inegavelmente conflituosas, de modo que para garantir uma gestão pública eficaz na prestação de serviços públicos de qualidade a democratização das relações de trabalho é fundamental. Para tanto, é necessário instituir instrumentos de diálogo institucional na gestão pública com vistas a dar tratamento aos conflitos das relações de trabalho, evitando o seu agravamento. A Mesa Nacional de Negociação Permanente, instituída em 2003 no governo federal, tem sido o principal expoente do processo de democratização das relações de trabalho. Com o advento da aprovação da Convenção n. 151 da OIT, a negociação coletiva no

²⁵⁰ MENDONÇA, Sérgio. *As relações de trabalho no serviço público*. In: XXXII Encontro Nacional de Dirigentes de Pessoal e de RH das Instituições Federais de Ensino. Fortaleza, set. 2012. Disponível em: <<http://www.endp2012.ufc.br/wp-content/uploads/2012/10/XXXII-ENDP-Palestra-Sergio-Mendonca.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2016.

setor público passa a ser um direito expressamente reconhecido para os servidores públicos brasileiros, devendo a legislação brasileira ser adaptada para garanti-lo, assim como aprimorar as regras da liberdade sindical.²⁵¹

No entanto, mesmo nesses trabalhos que visam apresentar a evolução e os avanços da MNRP é possível identificar fragilidades e deficiências do seu funcionamento e ainda há muito a percorrer para um efetivo reconhecimento deste direito dos servidores.

Segundo dados apresentados pelo Secretário de Relações do Trabalho do Ministério do Planejamento, Sérgio Mendonça, no período de 2003 a 2012, foram assinados 105 acordos com entidades representativas de servidores públicos.²⁵² Esses acordos, entretanto, não apresentaram periodicidade regular: foram dois em 2003; dez em 2004; oito em 2005; três em 2006; quatorze em 2007; 33 em 2008; um em 2009; zero em 2010; nove em 2011; e 25 em 2012. Marcela Tapajós e Silva salienta que nos anos de 2009 e 2010 praticamente não houve acordos porque os acordos assinados em 2007 e 2008 estavam em plena execução.²⁵³

De acordo com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em 2015 foram celebrados 34 acordos e em 2016, 13.²⁵⁴

Ocorre que nem sempre a Administração está disposta a negociar e as disparidades quanto aos termos de negociação continuam colocando os servidores públicos em uma situação instável, pois se em um ano conseguem assinar um acordo com o governo, nada garante que no ano seguinte será aberto o canal de negociação novamente, o que faz com que os acordos sejam mais difíceis, pois devem recuperar as demandas dos anos em que não houve negociação.

²⁵¹ SILVA, Marcela Tapajós. *Instrumentos de tratamento de conflitos das relações de trabalho na administração pública federal*. 2012. Disponível em: <<http://repositorio.fjp.mg.gov.br/consad/handle/123456789/704>>. Acesso em: 10 out. 2016.

²⁵² MENDONÇA, Sérgio. *As relações de trabalho no serviço público*. In: XXXII Encontro Nacional de Dirigentes de Pessoal e de RH das Instituições Federais de Ensino. Fortaleza, set. 2012. Disponível em: <<http://www.endp2012.ufc.br/wp-content/uploads/2012/10/XXXII-ENDP-Palestra-Sergio-Mendonca.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2016.

²⁵³ SILVA, Marcela Tapajós. *Instrumentos de tratamento de conflitos das relações de trabalho na administração pública federal*. 2012. Disponível em: <<http://repositorio.fjp.mg.gov.br/consad/handle/123456789/704>>. Acesso em: 10 out. 2016.

²⁵⁴ BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG. Disponível em <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/relacoes-de-trabalho/termos-de-acordo/2016>> e <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/relacoes-de-trabalho/termos-de-acordo/2015>>. Acesso em 12 dez. 2016.

Ademais, existem acordos que não são integralmente cumpridos, gerando um maior desgaste e maior insatisfação na categoria dos servidores públicos. Assim, em que pese a crescente contínua evolução sobre o tema, os servidores públicos ainda enfrentam muitos obstáculos para conseguir efetivamente negociar com a Administração Pública, os conflitos decorrentes da relação de trabalho ainda não têm o tratamento adequado e a atenção do Poder Público. Por vezes, os servidores precisam fazer greve para que sejam ouvidos e para o estabelecimento do canal do diálogo com a Administração, ou ainda, dedicam-se meses e meses para negociações que depois não são cumpridas pela Administração.

Não obstante, o canal diálogo implementado pelo Poder Executivo -- ainda que padeça de maiores garantias aos servidores para que o diálogo social ocorra de forma mais justa, paritária e democrática -- demonstra que é possível realizar a negociação coletiva no âmbito do serviço público e aperfeiçoá-la para as suas especificidades.

Hachem destaca que a preocupação teórica do Brasil tem sido sempre “de estudar novos conceitos, novas fórmulas e teorias sobre jurisdição constitucional e direitos fundamentais para impulsionar a efetivação destes”, mas que não se estuda com maior profundidade as potencialidades da máquina administrativa para alcançar esse propósito.²⁵⁵

O Poder Executivo demonstrou que é possível buscar a efetividade dos direitos fundamentais pela via administrativa, que é possível dialogar com servidores, que é possível transformar os termos do acordo em projeto de lei, quando as medidas acordadas dependam de lei para sua implementação.

Ainda que a MNNP necessite de um aperfeiçoamento para efetivamente assegurar um debate justo e adequado com a garantia de cumprimento dos acordos firmados, é um exemplo de como a negociação coletiva além de plenamente viável no serviço público, constitui um caminho inexorável na Administração Pública moderna.

²⁵⁵Nesse sentido Daniel Wunder Hachem defende que não basta que os administrativistas ouçam os constitucionalistas para essa nova compreensão do Direito Administrativo, para o autor a realização plena da Constituição também necessita de um diálogo dos constitucionalistas com os administrativistas, para identificar quais ferramentas jusadministrativas podem ser úteis para a promoção universalizada dos direitos fundamentais sociais. HACHEM, Daniel Wunder. *Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais: por uma implementação espontânea, integral e igualitária*. Defesa em 24 fev. 2014. 625 f. Tese (Doutorado). Orientador Romeu Felipe Bacellar Filho. Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2014. p. 58.

4.3 O tratamento dado ao tema pelo Poder Legislativo

Embora o Poder Legislativo não tenha produzido normas sobre o tema ainda, a questão tem sido objeto de debate em uma série de projetos de lei.

4.3.1 – Os Projetos de Lei do Senado nº 287/2013 e nº 710/2011

O Projeto de Lei do Senado nº 287/2013 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 e resultou da conversão da Sugestão Legislativa nº 7, de 2012, patrocinada pelo Fórum Permanente de Carreiras Típicas de Estado - FONACATE.²⁵⁶

O art. 2º do PLS nº 287/213 prevê:

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 por serem preceitos constitucionais indissociáveis do processo de democratização das relações de trabalho no âmbito da administração pública.²⁵⁷

O referido projeto prevê ainda que a liberdade e a autonomia de classe dos servidores e empregados públicos da administração pública direta, autárquica ou fundacional, pressupõem o direito à negociação coletiva, inclusive como instrumento de solução de conflitos nas relações de trabalho.

A negociação coletiva, tratada no Capítulo III, nos seus artigos 9º ao 15, é definida como sendo:

[...] o processo de diálogo que se estabelece com vistas ao tratamento de conflitos nas relações de trabalho, será pautado pelos princípios da boa fé, do reconhecimento das partes e do respeito mútuo e deverá ser permanente, de forma a assegurar os princípios básicos da

²⁵⁶O FONACATE é o Fórum Nacional Permanente das Carreiras Típicas de Estado. Disponível em < <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/109944/pdf>>. Acesso em 12 de dez. 2016.

²⁵⁷SENADO FEDERAL, PLS Nº 287/2013. Disponível em < <http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/146990.pdf>>. Compulsado em 26/11/2016.

administração pública e, ainda, o da liberdade de associação sindical.²⁵⁸

O projeto indica que o interesse público está presente, conforme disposto no inciso III do art. 10, que prevê que uma das finalidades dos sistemas de negociação é firmar compromissos em que as representações compartilhem a defesa do interesse público por meio de instrumentos de trabalho que propiciem a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados à sociedade.

Destaca-se que os sistemas de negociação, com vistas tratar e resolver os conflitos na relação de trabalho, serão exercidos por meio de negociação coletiva em mesas de negociação permanentes, a serem instituídas no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, na forma do art. 11 do PLS nº 287/2013.

De acordo com o texto do projeto, caberá às entidades sindicais de servidores públicos convocar até fevereiro de cada ano, na forma de seu estatuto, assembleia-geral para deliberar sobre as reivindicações da categoria a serem defendidas durante o processo de negociação coletiva, consta ainda no projeto que a revisão geral e anual de remuneração que lhe preserve o poder aquisitivo será obrigatoriamente objeto das demandas formuladas na assembleia-geral da categoria.

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.

Na sequência, os arts. 13 e 14 determinam o registro dos acordos obtidos, que passam a comprometer as partes à sua execução, com abrangência, aplicabilidade, prazos e vigência e serão publicados no Diário Oficial. 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 ela estabelecidos. Os arts. 17 e 18 obrigam a entidade de classe e a direção da

²⁵⁸Art. 9º do PLS Nº 287/2013. Disponível em < <http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/146990.pdf>>. Compulsado em 26/11/2016.

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.

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

O Capítulo V do PLS nº 287/2013, introduz a figura do Observatório das Relações de Trabalho no Serviço Público, de caráter tripartite, com o objetivo atuar como observador, mediadores e instâncias consultivas nos conflitos à mesa de negociação coletiva; avaliar os projetos de autorregulamentação de greve; e ainda desenvolver estudos e pesquisas na área das relações de trabalho no serviço público.

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 do PLS nº 287/2013 dá à autoridade competente prazo para encaminhar anualmente até 31 de agosto o projeto de lei ao Poder Legislativo contendo os elementos acordados em mesa de negociação coletiva, “nos termos das Leis de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual”.

A proposição apensada ao PLS nº 287/2013 -- Projeto de Lei do Senado nº 710/2011 -- 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.

Em linhas gerais, o PLS nº 710/2011 procura regular o exercício do direito de greve no serviço público. O Capítulo I estabelece e assegura o direito de greve, define-o fixando o seu alcance e os modos dos quais a entidade representativa dos trabalhadores deve observar para seu exercício. O Capítulo II regula a negociação coletiva e métodos alternativos de solução de conflitos, dos quais se deve observar

os preceitos da Convenção nº 151 da Organização Internacional do Trabalho, para a composição de interesses entre servidores e o Estado.

O Capítulo III regula, propriamente, o exercício do direito de greve, estabelece os requisitos para sua deflagração, define direitos dos grevistas quanto ao movimento paretista, 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 e 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. No Capítulo V, que trata das disposições finais, 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.

Para a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa:

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 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 refletirá a ausência de princípios normativos gerais incidindo sobre o assunto. É essa lacuna que os dois projetos de lei em análise procuram sanear.²⁵⁹

²⁵⁹Parecer da COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA – PLS 287/20163 E PLS 710/2011-

A Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa exarou parecer sobre o PLS nº 287/2013 e PLS nº 710/2011, votando pela rejeição deste e pela aprovação daquele, com 10 emendas.²⁶⁰

Após o parecer da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, os PLS foram encaminhados para a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.²⁶¹

4.3.2 -O Projeto de Lei do Senado nº 397/2015 (PL 3831/2015)

Diferentemente dos projetos de lei acima citados, o PLS nº 397/2015²⁶², de autoria do Senador Antonio Anastasia, trata especificamente da negociação coletiva na administração pública direta, nas autarquias e nas fundações públicas dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

O projeto defende que a negociação coletiva é o mecanismo permanente de prevenção e solução de conflitos envolvendo os servidores e empregados públicos e a União, Estados e Municípios, determina os seus princípios, objetivos e traça os seus limites.

Os arts. 2º e 5º do PLS nº 397/2015 dispõem que se aplicam à negociação coletiva os princípios gerais aplicáveis à administração pública dos Poderes da União,

²⁶⁰ A Comissão destacou que “o art. 3º procura justificar 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 a parte inicial do art. 2º. O art. 9º, que trata da negociação coletiva, afirma a perenidade desta, o que não pareceu a melhor solução para a Comissão; a ideia de mesas contingenciais, contida no PLS nº 710, de 2011, aproveitada sob a forma de emenda. No art. 11, 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.” Disponível em <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/103493>. Compulsado em 28/11/2016.

²⁶¹ O PLS foi designado para a relatoria do Senador Romero Jucá, como o Senador Romero Jucá deixou de compor a CCJ para assumir um ministério à época, a relatoria passou para o Senador Paulo Paim.

²⁶² O PLS 397/2015 já foi aprovado no Senado e hoje tramita na Câmara dos Deputados registrado como PL nº 3831/2015, está sob a relatoria do Deputado Betinho Gomes na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania –CCJC.

dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como o disposto na Convenção nº 151 e na Recomendação nº 159, ambas da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e no Decreto nº 7.944/2013, que as promulgou.

Assim, além dos princípios gerais que regem a Administração Pública, o projeto elenca os princípios específicos que deverão reger a negociação coletiva no âmbito do serviço público para a democratização das relações entre Poder Público e seus servidores. O princípio da continuidade e perenidade da negociação coletiva reflete a natureza de mecanismo permanente que o projeto pretende conferir à negociação coletiva, mantendo assim o canal do diálogo social sempre aberto. Outro princípio que atua como complemento da continuidade e perenidade é o do efetivo interesse em negociar, para que a negociação não se dê apenas *pro forma*, para que a negociação não funcione apenas como um paliativo para evitar que os servidores entrem em greve, nesse sentido o projeto também traz o princípio da razoável duração do processo de negociação.

O princípio da paridade de representação na negociação e o princípio da legitimidade dos negociadores, por sua vez, são princípios que refletem que o projeto prevê a igualdade de consideração e a efetiva participação dos representantes dos servidores e o reconhecimento daquilo que for acordado, pois os atores que participam da negociação gozam de legitimidade para deliberar sobre os assuntos ali tratados.

Sobre o princípio da razoabilidade das propostas apresentadas, o princípio da transparência na apresentação de dados e informações, o princípio da lealdade, bem como o princípio do respeito a diversidades de opiniões, estão todos interligados necessariamente com o princípio da boa-fé na negociação.

Em relação aos objetivos da regulamentação da negociação coletiva, o projeto destaca que esse mecanismo irá prevenir a instauração de conflitos; tratar os conflitos já existentes e procurar a solução por meio da autocomposição; comprometer-se aos resultados obtidos na negociação, inclusive quando necessário, adotar as medidas junto ao Poder Legislativo, por meio da apresentação de projetos de lei, por exemplo.

Destacam-se, sobretudo, dois objetivos da negociação coletiva que estão previstos no projeto e que podem ser alcançados com a negociação coletiva institucionalizada e bem conduzida: contribuir para redução da incidência de greves de servidores e empregados públicos e minimizar a judicialização de conflitos envolvendo servidores e empregados públicos e os entes estatais.

Sem dúvida haveria uma redução no número de greves, pois existem movimentos paredistas deflagrados unicamente para abrir o canal de diálogo com a Administração. Dessa forma, uma consequência direta da instituição de um mecanismo de negociação coletiva que consista na abertura efetiva de um canal de diálogo permanente é o fim das greves deflagradas para fazer com que a Administração Pública ouça os pleitos dos servidores, ou seja, apenas para abrir um canal de diálogo, pois este já estará aberto.

A redução na judicialização dos conflitos também é uma consequência natural da negociação coletiva efetiva e eficaz, naquelas em que há realmente o estímulo para a realização da autocomposição, desde que seja assegurado o espaço para a construção de consensos.

O projeto de lei prevê ainda os limites legais e constitucionais a serem observados na negociação coletiva no setor público, como o princípio da reserva legal, a prerrogativa de iniciativa do Presidente da República nas leis que disponham sobre as matérias tratadas na alínea “a” do inciso II, do §1º do art. 61 da Constituição Federal²⁶³, bem como as prerrogativas de iniciativa estatuídas no inciso IV do art.51²⁶⁴, no inciso XIII do art. 52²⁶⁵, no inciso II do art. 96²⁶⁶, no §2º do art. 127²⁶⁷ e

²⁶³BRASIL. CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição. § 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

²⁶⁴BRASIL. CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:[...] IV – dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

²⁶⁵BRASIL. CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal: [...]XIII - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

²⁶⁶BRASIL. CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Art. 96. Compete privativamente: [...]II - ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores e aos Tribunais de Justiça propor ao Poder Legislativo respectivo, observado o disposto no art. 169: [...]b) a criação e a extinção de cargos e a remuneração dos seus serviços auxiliares e dos juízos que lhes forem vinculados, bem como a fixação do subsídio de seus membros e dos juízes, inclusive dos tribunais inferiores, onde houver;

²⁶⁷BRASIL. CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. [...]§ 2º Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos, a política remuneratória e os planos de carreira; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento.

nos §§3º e 4º do art. 134²⁶⁸, todos da Constituição Federal. Resguarda ainda a observância dos parâmetros orçamentários previstos no art. 169 da Constituição Federal²⁶⁹ e as regras relativas às despesas com pessoal previstas nos arts. 18 a 23 da Lei Complementar nº 101/2000²⁷⁰, bem como outras restrições previstas em lei específicas.

O projeto determina ainda que a abrangência da negociação coletiva será definida livremente pelos representantes dos servidores e empregados públicos e representantes do ente estatal envolvidos na negociação, cabendo ainda a cada ente federativo definir o órgão ou entidade pública que será responsável por dar suporte à realização da negociação coletiva. Assim, o órgão ou entidade que será responsável, em conjunto com os representantes dos servidores ou empregados públicos, estabelecerão a forma e a estrutura da negociação, conferindo-se ampla liberdade de organização, não havendo que se falar em qualquer espécie de intervenção indevida no funcionamento da Administração Pública.

Assim, o projeto de lei procura promover uma sistematização²⁷¹ e adequação da negociação coletiva, no âmbito do serviço público, com os princípios constitucionais e com a Convenção nº 151 da OIT, para assegurar tanto a efetividade

²⁶⁸BRASIL. CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do [inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal](#).

[...]§ 2º Às Defensorias Públicas Estaduais são asseguradas autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias e subordinação ao disposto no art. 99,

§ 3º Aplica-se o disposto no § 2º às Defensorias Públicas da União e do Distrito Federal.

§ 4º São princípios institucionais da Defensoria Pública a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional, aplicando-se também, no que couber, o disposto no art. 93 e no inciso II do art. 96 desta Constituição Federal.

²⁶⁹BRASIL. CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

²⁷⁰BRASIL. Lei Complementar nº 101/2000. Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

§ 2º A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência.

²⁷¹O projeto prevê o que deverá constar no termo de acordo, na forma de seu Art. 16.

do direito à negociação coletiva, como a efetividade do direito fundamental à liberdade sindical.

O projeto prevê inclusive a possibilidade, caso as partes entendam necessário mediante comum acordo, a participação de mediador, que colaborará com a condução do processo de negociação coletiva, buscando o êxito na solução consensual.

Outro ponto importante do projeto é a previsão de que os atos procrastinatórios, sejam eles omissivos ou comissivos por parte do ente estatal, que ficarem devidamente comprovados, poderão ensejar a sua caracterização como infração disciplinar e quando for por parte dos representantes dos servidores e empregados públicos, ensejará na aplicação de multa aplicada às respectivas entidades sindicais.

Ademais, havendo acordo sobre questões que prescindam de lei para sua efetivação, estas serão encaminhadas diretamente aos órgãos ou entidades competentes para sua imediata aplicação, quando as questões negociadas versarem sobre matérias que envolvam a reserva de lei e de iniciativa privativa, estas serão encaminhadas ao titular da iniciativa da respectiva lei para que as envie, na forma de projeto, ao Poder Legislativo, sempre observando a responsabilidade fiscal e as balizas orçamentárias estabelecidas.

Diferentemente dos outros projetos que tratam brevemente da negociação e procuram regulamentar o direito de greve, sobre o qual não há consenso e certamente enfrentarão muitos debates no parlamento, o PLS 397/2015 (PL 3831/2015) como trata especificamente da negociação coletiva, é um projeto muito mais viável, traz benefícios para todos os lados e não implica em custo para o Estado, deveria ser desapensado dos demais projetos que tratam de greve²⁷² para que seja debatido separadamente e com prioridade.

²⁷²Encontram-se apensados ao Projeto de Lei nº 3.831/2015 as seguintes proposições: PL nº 4.497/2001, de autoria da Deputada RITA CAMATA, que “Dispõe sobre os termos e limites do exercício do direito de greve pelos servidores públicos”; PL nº 5.662/2001, de autoria do Deputado AIRTON CASCAVEL, que “Dispõe sobre o exercício do direito de greve pelos servidores públicos civis e dá outras providências”; PL nº 6.032/2002, de autoria do PODER EXECUTIVO, que “Disciplina o exercício do direito de greve dos servidores públicos dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, previsto no art. 37, inciso VII da Constituição Federal e dá outras providências”; PL nº 6.141/2002, de autoria da Deputada IARA BERNARDI, que “Dispõe sobre o exercício do direito de greve no âmbito da Administração Pública direta, indireta ou fundacional de quaisquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e dá outras providências”; PL nº 6.668/2002, de autoria da Deputada ELCIONE BARBALHO, que “Dispõe sobre o exercício do Direito de Greve, define as atividades essenciais regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade e dá outras providências”; PL nº 6.775/2002, de autoria da COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA, que “Regulamenta o Direito de Greve e o Dissídio

A regulamentação da negociação coletiva por lei, independe de um consenso sobre a regulamentação do direito de greve no serviço público, embora, como vimos, terá como consequência, a redução das greves, ao menos daquelas que são deflagradas para abertura do canal de negociação, o que já configuraria um grande benefício desse novo diploma legal, que quando for editado, possibilitará dar mais concretude aos direitos fundamentais de liberdade sindical e de greve.²⁷³

O reconhecimento do direito de negociação coletiva dos servidores públicos pelo Poder Legislativo por meio de lei que o formalize, trará mais segurança jurídica para os servidores, diminuirá o número de greves e reduzirá a quantidade de conflitos judicializados.

Coletivo dos Servidores Públicos Civis”; PL nº 1.950/2003, de autoria do Deputado EDUARDO PAES, que “Estabelece os termos e limites em que será exercido o direito de greve pelos servidores públicos federais”; PL nº 981/2007, de autoria do Deputado REGIS DE OLIVEIRA, que “Complementa e regula o direito de greve, no âmbito do serviço público, envolvendo os agentes estatutários e celetistas da administração direta e indireta”; PL nº 3.670/2008, de autoria da COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA, que “Dispõe sobre o direito de greve dos servidores públicos da União e dá outras providências”; PL nº 4.276/2012, de autoria do Deputado ARNALDO FARIA DE SÁ, que “Dispõe sobre a regulamentação do disposto no art. 37, inciso VII da Constituição Federal de 1988”; PL nº 4.532/2012, de autoria do Deputado POLICARPO, que “Dispõe sobre a democratização das relações de trabalho, o tratamento de conflitos e estabelece as diretrizes básicas da negociação coletiva dos servidores públicos, no âmbito da Administração Pública direta, autárquica ou fundacional dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; PL nº 7.205/2014, de autoria do Deputado ASSIS MELO, que “Dispõe sobre as relações de trabalho entre os servidores públicos e o Estado, definindo diretrizes para negociação coletiva”.

²⁷³ O autor da proposição legislativa, Senador Antonio Anastasia, destaca que: “A realidade que vivemos – e aqueles que como nós tiveram a experiência de ser o Chefe do Poder Executivo poderão testemunhar com mais ênfase – nessa relação estatutária é repleta de incompreensões e enfrentamentos, que conduzem, em sua imensa maioria, à solução extrema da greve que, além de esgarçar as relações entre os servidores e o Estado, gera prejuízos incalculáveis à população usuária de serviços públicos. É imprescindível que busquemos alternativas modernas e ágeis que permitam a prevenção de conflitos, ou, na pior das hipóteses, sua rápida identificação e tratamento, pelos próprios atores envolvidos, em esforço de autocomposição, sem que seja necessário o recurso ao Poder Judiciário, que já se encontra completamente estrangulado pelo excesso de demandas.” p. 10, Justificação do Projeto de Lei do Senado PLS nº 397/2015. Disponível em <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/121985>>. Acesso em 12 out 2016.

CONCLUSÃO

O presente trabalho demonstrou que a decisão proferida na ADI nº 492/DF em 1992 foi tomada com base em pressupostos ultrapassados para os dias atuais, em razão da conjugação do texto constitucional com os elementos normativos posteriores que caminham no sentido de promover a participação, a cooperação e o diálogo social.

Não é apenas o precedente formado na ADI n. 492/DF que merece ser superado, a doutrina também precisa adequar-se à realidade social contemporânea e abandonar os dogmas do passado. Esse desencontro da doutrina com a realidade social também contribui para aumentar as disfuncionalidades que são prejudiciais ao Estado Democrático de Direito.

É impensável, nos dias de hoje, conceber uma situação do não diálogo, do isolamento da Administração Pública em relação aos servidores. A própria dinâmica da realidade social demonstrou que não há como gerir a máquina pública sem ouvir os servidores e sem negociar condições de trabalho. Essa necessidade mostrou-se tão imperiosa, que o Poder Executivo precisou instituir caminhos alternativos para criar espaços de negociação coletiva, mesmo diante da posição contrária do Poder Judiciário e da morosidade do Poder Legislativo na aprovação dos projetos de lei sobre o tema em tela.

A negociação coletiva, promovida no âmbito do Poder Executivo, mostra como é possível promover o diálogo social, mas ainda não se mostra suficiente sem a superação da ADI n. 492/DF e sem maiores garantias e segurança jurídica para os servidores, que poderiam ser proporcionadas pela regulamentação do direito à negociação coletiva.

Os servidores públicos devem ser reconhecidos como categoria de trabalhadores, valorizados e ouvidos. Devem ter uma participação ativa, por meio das entidades sindicais que os representam, de forma a colaborar com a construção de um Estado mais eficiente e eficaz. O serviço público somente alcançará a qualidade que a sociedade merece quando os servidores efetivamente contarem com um canal de diálogo social formal e permanentemente aberto e com a pacificação dos conflitos sociais existentes no seu ambiente de trabalho.

O reconhecimento da constitucionalidade da negociação coletiva é medida essencial para que o direito de sindicalização e o direito de greve possam ser exercidos em sua completude. É um completo contrassenso esperar que os servidores façam greve para abrir o canal de diálogo, esse entendimento é contrário ao interesse público. A greve é uma medida extrema, que causa inevitáveis transtornos à sociedade e somente deveria ser deflagrada quando frustradas as tentativas de negociação.

No âmbito do serviço público essa lógica foi invertida, como não é reconhecido o direito à negociação coletiva e a Administração Pública só negocia quando quer, muitas greves são deflagradas para que os servidores possam ser ouvidos pela Administração Pública, causando um transtorno ainda maior à sociedade, pois algumas situações poderiam ser solucionadas por meio da autocomposição, sem deflagração de greve e sem a judicialização dos conflitos.

Quando a negociação coletiva tem um espaço justo e eficaz, com partes dotadas de autonomia e de boa-fé, muitas greves são evitadas, bem como a judicialização dos dissídios de greve de servidores públicos, que assolam o Judiciário brasileiro, onde quase todos os movimentos paredistas de servidores públicos implicam em algum tipo de demanda judicial, seja para declarar a legalidade ou ilegalidade da greve, sobre o pagamento dos dias parados, sobre definição de quantitativo mínimo de servidores que devem permanecer trabalhando em cada unidade, entre outras questões relacionadas ao movimento.

Ressalta-se ainda que além da diminuição dos processos relativos aos movimentos paredistas, o Judiciário poderia experimentar uma redução da judicialização de outras demandas envolvendo servidores públicos, como ações de desvio de função, reajustes, condições de trabalho, etc., pois essas questões também poderiam ser resolvidas por meio da negociação coletiva.

Ademais, se havia alguma dúvida de que a Constituição Federal de 1988 pretendeu garantir aos servidores públicos o direito à negociação coletiva, esta restou afastada diante das opções normativas posteriores à decisão da ADI nº 492/DF. As convenções internacionais, sobretudo a Convenção nº 151 da OIT, ratificada em 2010 e internalizada em 2013, não deixa dúvidas que é essa direção que foi tomada, o caminho do fortalecimento do diálogo social entre os servidores e o Estado, essa é a

trilha também adotada por diversos outros países que buscam a democratização das relações de trabalho.

Não há mais que se falar em falta de norma, pois a Convenção nº 151 assume em nosso ordenamento posição de hierarquia supralegal, devendo ser aplicada pelo Judiciário. De fato, sequer seria necessária a impetração de mandado de injunção sobre o tema, pois a internalização da Convenção nº 151 já permite que esse direito seja assegurado, não há ausência de norma.

O direito foi garantido pela Constituição Federal de 1988, quando consagrou o direito de sindicalização e o direito de greve dos servidores públicos, ambos indissociáveis do direito de negociação coletiva.

Assim, não há qualquer óbice para que servidores estatutários negociem, por meio dos sindicatos, com o Poder Público. Os argumentos sobre negociação coletiva que sustentam a sua impossibilidade em razão do interesse público e do princípio da legalidade foram desmistificados no presente trabalho, demonstrou-se que a composição com a Administração Pública está prevista em diversos normativos.

O Judiciário também sinaliza no sentido da composição no julgamento dos mandados de injunção nº 670/ES, 708/DF e 712/PA, até mesmo porque a lei de greve prevê a paralisação das atividades quando frustrada a negociação coletiva e quando fixou a tese da repercussão geral do RE 693.456 restou consignado que se admite acordo sobre a compensação dos dias parados.

A instituição da Mesa Nacional de Negociação Permanente pelo Poder Executivo demonstra que, quando a Administração quer negociar com os servidores, a negociação coletiva é possível e tem efetividade, demonstra ainda que é possível instituir o diálogo, construir consensos e encaminhar projetos de lei ao Congresso Nacional. Nos últimos 13 anos muitos acordos foram celebrados entre a Administração Pública e os servidores por meio de mesas de negociação.

Convém ressaltar que existem pautas remuneratórias e pautas não remuneratórias, a negociação coletiva no serviço público não implica somente em discussões sobre reajustes salariais, envolvem condições de trabalho, atribuições etc. Os resultados de processo negocial que envolvam questões afetas à lei, resultam na apresentação do projeto de lei por parte do Chefe do Poder Executivo, outras questões

são resolvidas por instruções normativas, portarias, orientações exaradas pelo próprio órgão, onde são lotados os servidores.

Existem, sem dúvida, alguns limites para as negociações salariais, estas são limitadas pelo teto constitucional, pela lei de responsabilidade fiscal e por questões orçamentárias, mas cabe ao gestor público que participa das negociações, em nome da Administração, cuidar desses aspectos. Na Mesa Nacional de Negociação Permanente, por exemplo, além de representantes do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, existe representação da Casa Civil e Secretaria Geral da Presidência da República.

Ocorre que o sistema de negociação vigente, embora tenha se aprimorado, ainda está frágil, pois os servidores públicos ainda não contam com elementos que assegurem que os processos negociais sejam observados e cumpridos, não há segurança jurídica nas negociações, uma vez que, sem o reconhecimento do direito por parte do Poder Judiciário, não há qualquer medida que possa ser tomada em caso do deliberado descumprimento do acordo por parte da Administração ou da recusa em negociar.

O estabelecimento do diálogo social, por meio da negociação coletiva, é essencial para a superação dos conflitos coletivos de trabalho no âmbito do serviço público, no contexto de uma sociedade democrática, plural e participativa. A negociação coletiva, no âmbito do serviço público, tem peculiaridades que a difere da negociação coletiva no âmbito da iniciativa privada, mas a essência é a mesma, o núcleo do direito reside no reconhecimento do trabalhador como cidadão, que pode opinar sobre suas condições de trabalho, que pode lutar por melhorias, que tem direito à voz e à participação.

É dever do Poder Público, em todos os níveis, proteger o direito à liberdade sindical e ainda tomar as medidas adequadas para encorajar e promover o desenvolvimento de mecanismos que permitam a negociação das condições de trabalho entre as autoridades públicas e as organizações sindicais de trabalhadores da Administração Pública, esse inclusive é um compromisso assumido pelo Brasil perante a Organização Internacional do Trabalho.

Não há mais espaço na sociedade contemporânea, diante de todos os elementos que surgiram nesse contexto da negociação coletiva no serviço público,

para manutenção do entendimento predominante na ADI 492/DF, ao contrário, há uma clara sinalização de que o precedente merece ser superado, pois a negociação coletiva, no âmbito do serviço público, não só é plenamente possível, como é necessária para garantir a democratização das relações de trabalho na Administração Pública e constitui um direito, que é corolário do direito de sindicalização e do direito de greve, expressamente assegurados pelo constituinte de 1988.

REFERÊNCIAS

- ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.
- ALMEIDA, Renato Rua de. *Direitos fundamentais aplicados ao direito sindical*. São Paulo: Ltr, 2014.
- ANASTASIA, Antônio Augusto Junho. *O regime jurídico único do servidor público*. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 1990.
- ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. *Negociação coletiva dos servidores públicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.
- AVILÉS, Antonio Ojeda. *Derecho sindical*. 7 ed. Madrid: Tecnos, 1995.
- BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.
- BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito administrativo*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.
- BINENBOJM, Gustavo. A Constitucionalização do direito administrativo no Brasil: um inventário de avanços e retrocessos. IBDP. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado*. n. 13. Mar/abr/maio 2008. Salvador/BA. ISSN 1981-1988.
- BOMFIM, Vólia. *Direito do trabalho*. 9 ed. São Paulo: Método, 2014.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.
- BONAVIDES, Paulo. *Do Estado liberal ao Estado social*. São Paulo: Malheiros, 1996.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acervo/constituicao-federal>>. Acesso em: 27 nov. 2016.
- BRITO FILHO, José Cláudio Monteiro de. *A sindicalização no serviço público*. Curitiba: Genesis, 1996.
- BRITO FILHO, José Cláudio Monteiro de. *Direito sindical*. 5 ed. São Paulo: Ltr, 2015.
- CALAMANDREI, Piero. Significato costituzionale del diritto di sciopero. *Opere Giuridiche*, v. 3, Napoli, Morano, 1968.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 24. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2011.

CHEIBUB, Zairo B. *Negociação coletiva no setor público: experiências internacionais recentes por meio de análise da literatura*. Brasília: ENAP, 2004.

COELHO, Inocêncio Mártires. *Interpretação constitucional*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

CORDEIRO, Antônio Menezes. *Manual de direito do trabalho*. Coimbra: Almedina, 1991.

CORTINA, Adela. Del estado de bienestar al estado de justicia. *Revista Claves de Razón Práctica*, Espanha, n. 41, p. 12-21, abr. 1994.

CRETELLA JUNIOR, José. *Elementos de direito constitucional*. 4 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

CUNHA JUNIOR, Dirley da. *Curso de direito administrativo*. 14. ed. Salvador: JusPodivm, 2015.

DALLARI, Adilson de Abreu. *Regime constitucional dos servidores públicos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

DEL CASTILLO, Santiago Pérez. *O direito de greve*. São Paulo: LTr, 1994.

DELGADO, Maurício Godinho. *Curso de direito do trabalho*. São Paulo: LTr, 2005.

DEMARI, Melissa. *Negociação coletiva no serviço público*. Porto Alegre: Dom Quixote, 2007.

DESLAUREIS, Jean-Pierre; KERISIT, Michele. O delineamento de pesquisa qualitativa. In: POUPART, Jean et al. *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis: Vozes, 2008. p. 127-153.

DIEESE -DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. Balanço das Greves em 2013. *Estudos e Pesquisas*, n. 79, p. 2-43, dez. 2015. Disponível em <<http://www.dieese.org.br/balancodasgreves/2013/estPesq79balancogreves2013.pdf>>. Acesso em: 13 nov. 2016.

DIDIER JR, Fredie. *Curso de Direito Processual Civil: teoria geral do processo e processo de conhecimento*. v. I. 8 ed. Salvador: JusPodivm, 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 24 ed. São Paulo: Atlas, 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 28 ed. São Paulo: Atlas, 2015.

DWORKIN, Ronald. *O Império do direito*. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

FARHAT, Saïd. *Dicionário parlamentar e político: o processo político e legislativo no Brasil*. São Paulo: Melhoramentos, 1996.

FARIAS, Clovis Renato Costa. Contradições quanto ao direito de greve e negociação coletiva pelo Estado: o caso da greve dos técnicos administrativos em educação de

2014. Disponível em
<<https://vidaarteedireitonoticias.blogspot.com.br/2015/03/descompassos-na-percepcao-do-direito-de.html>>. Acesso em: 31 out. 2016.

FERNANDES, Antônio Monteiro. *Direito do trabalho*. 13. ed. Coimbra: Almedina, 2006.

FERNANDES, Juliana Maria Ferraz. *A convenção n. 151 da OIT e os impactos imediatos de sua promulgação para o ordenamento jurídico brasileiro: uma análise das adaptações legais necessárias à aplicação do direito de negociação coletiva no setor público*. 2013. 54 f. Monografia (Especialização) – Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2013.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *O estado no direito do trabalho*. São Paulo: LTr, 1996.

FREEMAN, Richard; MEDOFF, James L. *What Do Unions Do?* New York: Basic Books, 1984.

GERNIGON, Bernard, et al. *A negociação coletiva na Administração Pública brasileira*. Brasília: OIT; Rio de Janeiro: Forense, 2002.

GHELLAB, Youcef. et al. Social dialogue and social security governance: a topical ILO perspective. *International Social Security Review*, v. 64, 2011. Disponível em: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---dialogue/documents/publication/wcms_172208.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2016.

HABERMAS, Jürgen. *Teoria do agir comunicativo: racionalidade da ação e racionalização social*. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

HACHEM, Daniel Wunder. *Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais: por uma implementação espontânea, integral e igualitária*. Defesa em 24 fev. 2014. 625 f. Tese (Doutorado). Orientador Romeu Felipe Bacellar Filho. Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2014.

HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Porto Alegre: Fabris Editor, 1991.

HONNETH, Axel. *Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais*. São Paulo: Editora 34, 2003.

HONNETH, Axel. *O direito de liberdade*. São Paulo: Martins Fontes, 2015.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

LACUEVA, Mário de. El trabajador público y los convênios colectivos. *Derecho laboral*, Montevideo, n. 143, jul/set. 1986.

LIRA, Fernanda Barreto. *A greve e os novos movimentos sociais: para além da dogmática jurídica e da doutrina da OIT*. São Paulo: LTr, 2009.

MALLET, Estevão. *Dogmática elementar do direito de greve*. São Paulo: LTr, 2015.

- MARINELA, Fernanda. *Direito administrativo*. 8. ed. Niterói: Impetus, 2014.
- MARTINS, Sérgio Pinto. *Greve do servidor público*. São Paulo: Atlas, 2001.
- MASSONI, Túlio de Oliveira. *Representatividade sindical*. São Paulo: LTr, 2007.
- MATTOS, Patrícia Castro. *A sociologia política do reconhecimento – as contribuições de Charles Taylor, Axel Honneth e Nancy Fraser*. São Paulo: Annablume, 2006.
- MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 15 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.
- MEDAUAR, Odete. *O direito administrativo em evolução*. 3 ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2017.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 17 ed. São Paulo: Malheiros, 1992
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 32 ed. São Paulo: Malheiros, 2015.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Regime constitucional dos servidores da administração direta e indireta*. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.
- MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira. *Princípios gerais de direito administrativo*. 3 ed. São Paulo: Malheiros, 2010. v. 1.
- MENDES, Gilmar Ferreira. *Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade: estudos do direito constitucional*. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 8 ed. São Paulo: Saraiva, 2013.
- MENDONÇA, Sérgio. As relações de trabalho no serviço público. In: XXXII Encontro Nacional de Dirigentes de Pessoal e de RH das Instituições Federais de Ensino. Fortaleza, set. 2012. Disponível em: <<http://www.endp2012.ufc.br/wp-content/uploads/2012/10/XXXII-ENDP-Palestra-Sergio-Mendonca.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2016.
- MITIDIERO, Daniel. Colaboração no processo civil como *prêt-à-porter*: um convite ao diálogo para Lenio Streck. In: *Revista de Processo*, v. 194, 2011.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do direito administrativo*. 3 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Novas tendências da democracia: consenso e direito público na virada do século: o caso brasileiro. IBDP. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado*. n. 13. mar/abr/maio 2008. Salvador/BA. ISSN 1981-1988.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Compêndio de direito sindical*. 8. ed. São Paulo: LTr, 2015.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Direito sindical*. São Paulo: Saraiva, 1989.

NORONHA, Eduardo. A explosão das greves na década de 80. In: BOITO JUNIOR, Armando (Org.). *O sindicalismo brasileiro nos anos 80*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

NUNES, Dierle; BAHIA, Alexandre. *Processo e República: uma relação necessária*. Disponível em <<http://justificando.com/2014/10/09/processo-e-republica-uma-relacao-necessaria>>. Acesso em 28 nov. 2016.

OLIVEIRA, Carlos Roberto. *A greve nos serviços essenciais no Brasil e na Itália*. São Paulo: LTr, 2013.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Liberdade sindical: recopilação de decisões e princípios do Comitê de Liberdade Sindical do conselho de administração da OIT*. Brasília: OIT, 1997.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Practical guide for strenghtening social dialogue in public service reform*. Bentakata Ratnam and Shizue Tomoda. Geneva: ILO, 2005.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Public service labour relations: a comparative overview*. Genebra: OIT, 2008.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Collective bargaining: sixty years after its international recognition*. Genebra: OIT, 2009.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Dispute prevention and resolution in public services labour relations: good policy and practice*. Genebra: OIT, 2010.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Manual de negociação coletiva e resolução de conflitos no serviço público*. Departamento de Atividades Sectoriais. Genebra: OIT, 2011.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Collective bargaining in the public service: a way forward*. Geneva: ILO, 2013.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Diálogo social: discussão recorrente sobre diálogo social, no quadro da Declaração da OIT sobre Justiça Social para uma Globalização Justa*. Relatório VI. Conferência Internacional do Trabalho, 102º Sessão. Genebra: OIT, 2013.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Collective bargaining: a policy guide* / International Labour Office, Governance and Tripartism Department (GOVERNANCE), Conditions of Work and Equality Department (WORKQUALITY) - Genebra: OIT, 2015.

PAES, Arnaldo Boson. *Negociação coletiva na função pública: abordagem crítica do modelo brasileiro a partir do paradigma espanhol*. São Paulo: Ltr, 2013.

PAIVA, Paulo Gustavo de Araújo. *A negociação coletiva e o futuro do direito do trabalho no Brasil*. Recife: Bagaço, 2005.

PEREIRA, Ricardo José Macedo de Britto. *La negociación colectiva en la función pública: una aproximación constitucional*. Madrid: CES, 2004.

PETHERBRIDGE, Danielle. *The Critical Theory of Axel Honneth*. Plymouth: Lexington Books, 2013.

PIRES, Álvaro. Amostragem e pesquisa qualitativa: ensaio teórico e metodológico. In: POUPART, Jean et. al. *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis: Vozes, 2008. p. 43-94.

RESENDE, Renato de Souza. *Negociação coletiva de servidor público*. São Paulo: Ltr, 2012.

ROMITA, Arion Sayão. *Os direitos sociais na constituição e outros estudos*. São Paulo: LTr, 1991

ROMITA, Arion Sayão. *Direitos fundamentais nas relações de trabalho*. 5 ed. São Paulo: LTr, 2014.

ROMITA, Arion Sayão. Negociação coletiva no setor público. *Revista Magister de Direito do Trabalho*, Porto Alegre, v. 7, n. 41, p. 21–40, mar./abr., 2011.

RUSSOMANO, Mozart Victor. *Princípios gerais de direito sindical*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

SANCHEZ MORÓN, Miguel. *La participación del ciudadano en la administración pública*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1980.

SANCHEZ MORÓN, Miguel. *Derecho de la función pública*. Madrid: Tecnos, 2011.

SANCHEZ MORÓN, Miguel. La regulación del sector público institucional en el proyecto de ley de régimen jurídico del sector público. In *Documentación Administrativa: Nueva Época*. n. 2, 2015.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *A gramática do tempo: por uma nova cultura política*. São Paulo: Cortez, 2006.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Reinventar a democracia*. 2 ed. Lisboa: Gradiva Publicações, 2002.

SANTOS, Enoque Ribeiro dos. *Direitos humanos na negociação coletiva: teoria e prática jurisprudencial*. São Paulo: LTr, 2004.

SANTOS, Enoque Ribeiro dos. Dissídio coletivo e Emenda Constitucional n. 45/2004: considerações sobre as diversas teses jurídicas da exigência do comum acordo. *Suplemento Trabalhista*, São Paulo, v. 41, n. 152, p. 685-689, 2005.

SANTOS, Enoque Ribeiro dos. *Negociação coletiva de trabalho nos setores público e privado*. 2 ed. São Paulo: Ltr, 2016.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 9. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SCARTEZZINI, Ana Maria Goffi Flaquer. *O princípio da continuidade do serviço público*. São Paulo: Malheiros, 2006.

SCHÄFER, Jairo. *Classificação dos direitos fundamentais: do sistema geracional ao sistema unitário: uma proposta de compreensão*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

SEN, Amartya Kumar. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo. Companhia das Letras: 2000.

SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 6 ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional*. 36 ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

SILVA, José Afonso da. *Teoria do conhecimento constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2014.

SILVA, Marcela Tapajós. *Instrumentos de tratamento de conflitos das relações de trabalho na administração pública federal*. 2012. Disponível em: <<http://repositorio.fjp.mg.gov.br/consad/handle/123456789/704>>. Acesso em: 10 out. 2016.

SOBOTTKA, Emil Albert; SAAVEDRA, Giovani Agostini. Introdução à teoria do reconhecimento de Axel Honneth. *Civitas*, v. 8, n. 1. 2008. Disponível em <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/4319>>. Acesso em: 3 out. 2016.

STOLL, Luciana Bullamah. *Negociação coletiva no setor público*. São Paulo: LTr, 2007.

STRECK, Lenio Luiz; MOTTA, Francisco José Borges. Um debate com (e sobre) o formalismo-valorativo de Daniel Mitidiero, ou "colaboração no processo civil" é um princípio?. In: *Revista de Processo*, v. 213, 2012.

SUPIOT, Alain. *Critique du droit du travail*. Paris: Presses Universitaires de France, 1994.

SUPIOT, Alain. *Homo Juridicus: ensaio sobre a função antropológica do Direito*. Lisboa: Instituto Piaget, 2005.

SUSSEKIND, Arnaldo. et al. *Instituições de direito do trabalho*. 18 ed. São Paulo: LTr, 1998.

TEIXEIRA, Sávio de Figueiredo. O aprimoramento do processo civil como garantia da cidadania. In: *As garantias do cidadão na Justiça*. Coordenação Sávio de Figueiredo Teixeira. Colaboradores José Carlos Moreira Alves et al. São Paulo: Saraiva, 1993. p. 79-92.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Curso de Direito Processual Civil – Teoria Geral do direito processual civil, processo de conhecimento e procedimento comum*. V. I. 57 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

VALE, André Rufino do. *Estrutura das normas de direitos fundamentais: repensando a distinção entre regras, princípios e valores*. São Paulo: Saraiva, 2009.

VAN DEN BRINK, Bert. OWEN, David. *Recognition and Power Axel Honneth and the tradition of critical social theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

VIANNA, Luiz Werneck. *Liberalismo e sindicato no Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

VIEIRA JUNIOR, R. J. A. *A constitucionalidade da negociação coletiva no setor público brasileiro*. Brasília, 2013. Disponível em: <www.senado.leg.br/estudos>. Acesso em: 9 maio 2016.

WATANABE, Kazuo. Política judiciária nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses: utilização dos meios de resolução de controvérsias. In: MENDES, Aluísio Gonçalves de Castro; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (org.). *O processo em perspectiva: jornadas brasileiras de direito processual*. São Paulo: RT, 2013.

YANES, Luis Miguel Arroyo. *La carrera administrativa de los funcionarios públicos*. Servicio de Publicaciones Universidad de Cadiz. Valencia: Tirant lo Blanch, 1994.

ANEXO I

TERMO DE ACORDO Nº 01 – 2016 – ANMP

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
 Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações do Trabalho no Serviço Público do
 Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

TERMO DE ACORDO Nº 01/2016

Define o Termo de Acordo resultante das negociações entre o Governo Federal e a Associação Nacional dos Médicos Peritos da Previdência Social-ANMP.

Cláusula primeira. Este Termo de Acordo abrange os integrantes das Carreiras Perito Médico Previdenciário e Supervisor Médico-Pericial do INSS.

Parágrafo único. O período de vigência é de 4 (quatro) anos e compreende os exercícios 2016, 2017, 2018 e 2019.

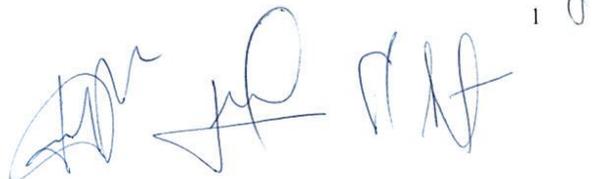
Cláusula segunda. As tabelas remuneratórias das Carreiras de que trata o *caput* da cláusula primeira serão reestruturadas nos termos do anexo I deste acordo, com impactos financeiros a serem implementados em agosto de 2016, jan/2017, jan/2018 e jan/2019.

Cláusula terceira. A incorporação da Gratificação de Desempenho de Atividade de Perícia Médica Previdenciária - GDAPMP nos proventos de aposentadoria será devida aos servidores e aposentados abrangidos pelos artigos 3º, 6º e 6º - A, da Emenda Constitucional nº 41 de 2003 e artigo 3º da Emenda Constitucional nº 47/2005.

Parágrafo primeiro. A incorporação que trata esta cláusula dar-se-á pela média aritmética dos pontos concedidos aos servidores no período igual a 60 (sessenta) meses anteriores à data da aposentadoria.

Parágrafo segundo. A diferença de pontos entre a quantidade prevista na regra atual e a média dos 60 (sessenta) meses anteriores à aposentadoria do servidor será implementada da seguinte forma: um terço da diferença em

1



janeiro de 2017, um terço da diferença em janeiro de 2018 e um terço da diferença em janeiro de 2019.

Parágrafo terceiro. Os já aposentados nas condições citadas no *caput* desta cláusula serão contemplados na mesma regra de incorporação.

Cláusula quarta. Os benefícios auxílio-saúde, auxílio-alimentação e pré-escolar serão revistos conforme anexo II.

Cláusula quinta. O limite mínimo (parte fixa) de pagamento da GDAPMP passará dos atuais 30 (trinta) pontos para 70 (setenta) pontos, a partir de janeiro de 2016, mantendo-se o limite máximo em 100 (cem) pontos.

Parágrafo único. Ficam mantidas as pontuações referentes a avaliação de desempenho institucional em até 80 (oitenta) pontos e individual em até 20 (vinte) pontos.

Cláusula sexta. O pré-requisito para promoção à Classe Especial da Carreira de Perito Médico Previdenciário e da Carreira de Supervisor Médico-Pericial, sem prejuízo de outros requisitos e condições estabelecidos no regulamento de que trata o parágrafo 2º do art. 37 da Lei 11.907, será o de possuir habilitação em avaliação de desempenho individual com resultado médio superior a 80% (oitenta por cento) do limite máximo da pontuação das avaliações realizadas no interstício considerado para a progressão na Classe D.

Cláusula sétima. Suspensão da aplicação dos indicadores do Regime de Atendimento em Turnos (REAT), Art. 18 da Resolução nº 336/PRES/INSS/2013, no ciclo abril/2015 a setembro/2015 e nos três seguintes (outubro/2015 a março/2016, abril/2016 a setembro/2016 e outubro/2016 a março/2017) para a definição do novo formato de acompanhamento, ficando mantidas as regras de acesso ao REAT.

Cláusula oitava. Criação de comitê gestor da Carreira de Perito Médico Previdenciário e da Carreira de Supervisor Médico-Pericial, com participação da representação do Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), do Ministério do Trabalho e Previdência Social, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e da entidade representativa dos servidores, signatária do presente Termo.

Parágrafo primeiro. O comitê deverá apresentar uma proposta de reestruturação da Carreira de Perito Médico Previdenciário e da Carreira de



Supervisor Médico-Pericial, onde serão elaborados estudos e apresentadas sugestões sobre jornada de trabalho, desenvolvimento, níveis de progressão, entre outras questões afetas às carreiras, no prazo de seis meses, prorrogáveis por igual período.

Parágrafo segundo. A composição do comitê gestor deverá ser paritária entre representantes da entidade signatária do presente e dos órgãos do Governo Federal;

Cláusula nona. As partes declaram estarem cientes de que o envio de proposição legislativa ao Congresso Nacional, tratando dos pontos deste termo que necessitam de alteração legislativa, está condicionado à alteração do parágrafo 2º do artigo 99 da Lei nº 13.242, de 30 de dezembro de 2015 – LDO-2016.

Parágrafo único. O Poder Executivo assume o compromisso de encaminhar proposta de alteração do parágrafo 2º do artigo 99 da Lei nº 13.242, de 30 de dezembro de 2015, envidando esforços para sua aprovação.

E por terem justas e acordadas as cláusulas deste Termo, assinam o presente documento.

Brasília, 17 de fevereiro de 2016.


SÉRGIO EDUARDO ARBULU MENDONÇA
 Secretário de Gestão de Pessoas e Relações do Trabalho no Serviço Público


~~**CARLOS EDUARDO GABAS**~~
 Secretário Especial de Previdência Social – MTPS


ELISETE BERCHIOL DA SILVA IWAI
 Presidente do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS





FRANCISCO EDUARDO CARDOSO ALVES

Presidente da Associação Nacional dos Médicos Peritos da Previdência Social - ANMP



SAMUEL ABRANQUES DE OLIVEIRA

Vice-Presidente da Associação Nacional dos Médicos Peritos da Previdência Social - ANMP



LUIZ CARLOS DE TEIVE E ARGOLO

Diretor - Associação Nacional dos Médicos Peritos da Previdência Social - ANMP



ANEXO I

Instituto Nacional de Estudios Sociales - INES
Carrera de Mestría en Pedagogía
Carrera de Supervisión Médico-Pedagógica
AÑO: 2015

PROPOSTA JUNIO

PROPOSTA JUNIO

PROPOSTA JUNIO

40 horas

Nivel Superior

Table with 10 columns: CL, PAO, VB, GRAMP, 100, 150, TOTAL, GRAMP, 50, TOTAL, AMBULATORIO, TOTAL. Rows include EFICIAL, D, C, B, A categories.

30 horas

Table with 10 columns: CL, PAO, VB, GRAMP, 100, 150, TOTAL, GRAMP, 50, TOTAL, AMBULATORIO, TOTAL. Rows include EFICIAL, D, C, B, A categories.

20 horas

Table with 10 columns: CL, PAO, VB, GRAMP, 100, 150, TOTAL, GRAMP, 50, TOTAL, AMBULATORIO, TOTAL. Rows include EFICIAL, D, C, B, A categories.

Handwritten signature and initials.

Handwritten signature and initials.

ANEXO II

AUXÍLIO ALIMENTAÇÃO

VALOR ATUAL	VALOR JAN/2016
R\$ 373,00	R\$ 458,00

AUXÍLIO PRÉ ESCOLAR

UF	VALOR ATUAL	VALOR JAN/2016
AC	66,00	321,00
AL	66,00	321,00
AM	66,00	321,00
AP	66,00	321,00
BA	74,00	321,00
CE	74,00	321,00
DF	95,00	321,00
ES	74,00	321,00
GO	74,00	321,00
MA	66,00	321,00
MG	89,00	321,00
MS	74,00	321,00
MT	74,00	321,00
PA	66,00	321,00
PB	66,00	321,00
PE	66,00	321,00
PI	66,00	321,00
PR	66,00	321,00
RJ	89,00	321,00
RN	66,00	321,00
RO	66,00	321,00
RR	81,00	321,00
RS	81,00	321,00
SC	81,00	321,00
SE	66,00	321,00
SP	89,00	321,00
TO	66,00	321,00

VALOR PER CAPITA NO PLANO DE SAÚDE ATUAL

Faixa Etária	Remuneração até							
	Até R\$ 1.499	R\$ 1.500 a 1.999	R\$ 2.000 a 2.499	R\$ 2.500 a 2.999	R\$ 3.000 a 3.999	R\$ 4.000 a 5.499	R\$ 5.500 a 7.499	R\$7.500 ou mais
00-18	121,94	116,19	110,44	105,84	100,08	90,88	87,43	82,83
19-23	127,69	121,94	116,19	110,44	105,84	93,18	88,58	83,98
24-28	129,42	123,67	117,92	112,16	107,56	94,91	90,31	85,70
29-33	134,60	127,69	121,94	116,19	110,44	95,48	90,88	86,28
34-38	138,62	131,72	125,97	120,22	114,46	99,51	94,91	90,31
39-43	143,22	136,32	130,57	124,82	119,07	104,11	99,51	94,91
44-48	154,98	147,42	139,86	133,56	127,26	105,84	100,80	95,76
49-53	157,44	149,76	142,08	135,68	129,28	107,52	102,40	97,28
54-58	159,90	152,10	144,30	138,80	131,30	109,20	104,00	98,80
59 ou mais	167,70	159,90	152,10	144,30	137,80	111,80	106,60	101,40

VALOR JAN/2016

Faixa Etária	Remuneração até							
	Até R\$ 1.499	R\$ 1.500 a 1.999	R\$ 2.000 a 2.499	R\$ 2.500 a 2.999	R\$ 3.000 a 3.999	R\$ 4.000 a 5.499	R\$ 5.500 a 7.499	R\$7.500 ou mais
00-18	149,52	142,47	135,42	129,78	122,71	111,43	107,20	101,56
19-23	156,57	149,52	142,47	135,42	129,78	114,25	108,61	102,97
24-28	158,69	151,64	144,59	137,53	131,89	116,38	110,73	105,08
29-33	165,04	156,57	149,52	142,47	135,42	117,07	111,43	105,79
34-38	169,97	161,51	154,46	147,41	140,35	122,02	116,38	110,73
39-43	175,61	167,15	160,10	153,05	146,00	127,66	122,02	116,38
44-48	190,03	180,76	171,49	163,77	156,04	129,78	123,60	117,42
49-53	193,05	183,63	174,21	166,37	158,52	131,84	125,56	119,28
54-58	196,06	186,50	176,94	168,97	161,00	133,90	127,52	121,14
59 ou mais	205,63	196,06	186,50	176,94	168,97	137,09	130,71	124,33

ANEXO II

TERMO DE ACORDO Nº 2/2016 – SINDIFISCO NACIONAL

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações do Trabalho no Serviço Público

TERMO DE ACORDO Nº 2 / 2016.

Define os termos do acordo resultante das negociações entre Governo Federal e a entidade sindical representativa do cargo de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil.

Cláusula primeira. Este Termo de Acordo abrange as questões remuneratórias dos servidores do cargo de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil.

Parágrafo único. O período de vigência deste Termo de Acordo é de 4 (quatro) anos e compreende os exercícios 2016, 2017, 2018 e 2019.

Cláusula segunda. A composição remuneratória do cargo de provimento efetivo de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil será alterada em 1º de agosto de 2016, passando à seguinte estrutura:

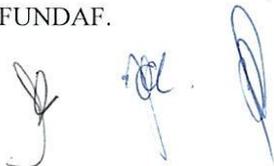
I – Vencimento Básico

II – Bônus de Eficiência

Parágrafo único. A remuneração mensal, resultante da soma dos itens I e II, não poderá exceder o teto constitucional.

Cláusula terceira. A tabela remuneratória do cargo será reestruturada nos termos do Anexo I deste acordo, com impactos financeiros a serem implementados em agosto de 2016, janeiro de 2017, janeiro de 2018 e janeiro de 2019, conforme tabelas do Anexo II.

Cláusula quarta. O Bônus de Eficiência se caracteriza como um programa de remuneração variável, com recursos provenientes do Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização – FUNDAF.



Parágrafo primeiro. O valor do Bônus de Eficiência será composto por 100% (cem por cento) do montante das receitas de multas tributárias e aduaneiras arrecadadas e de alienação de mercadorias apreendidas auferidas e pago em razão do atingimento das metas estabelecidas.

Parágrafo segundo. A Secretaria da Receita Federal do Brasil, o Ministério da Fazenda, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e a Casa Civil, em até 60 (sessenta) dias a partir da publicação da Lei, formularão proposta de indicadores de desempenho e metas para a mensuração da produtividade global da instituição.

Parágrafo terceiro. São beneficiários do programa do Bônus de Eficiência o servidor ativo e os aposentados/pensionistas, sendo o nível de participação individual definido em razão do tempo de sua permanência, conforme tabelas abaixo - "tab. 1" e "tab. 2".

tab. 1

SERVIDOR ATIVO	
Tempo como servidor ativo (T_A) (em meses)	% correspondente
$T_A \leq 12$	0%
$12 < T_A \leq 24$	50%
$24 < T_A \leq 36$	75%
$T_A > 36$	100%

tab. 2

APOSENTADO/PENSIONISTA	
Tempo como aposentado/pensionista (T_I) (em meses)	% correspondente
$T_I \leq 12$	100%
$12 < T_I \leq 24$	93%
$24 < T_I \leq 36$	86%
$36 < T_I \leq 48$	79%
$48 < T_I \leq 60$	72%
$60 < T_I \leq 72$	65%
$72 < T_I \leq 84$	58%
$84 < T_I \leq 96$	51%
$96 < T_I \leq 108$	44%
$T_I > 108$	35%

Cláusula quinta. Transitoriamente, a partir do mês de competência agosto de 2016, o Bônus de Eficiência será pago mensalmente, considerando o valor de **RS 3.000,00 (três mil reais)**, até o mês de competência de dezembro de 2016.

Parágrafo primeiro. O valor a que se refere o *caput* corresponde ao montante de 100% (cem por cento) devido ao servidor ativo com mais de 36 meses de efetivo exercício, aplicando-se aos demais os valores equivalentes aos percentuais indicados nas tabelas constantes do parágrafo terceiro da cláusula quarta.

Parágrafo segundo. A partir do mês de competência janeiro de 2017, o Bônus de Eficiência será pago de acordo com o estabelecido na cláusula quarta do presente termo de acordo.

Cláusula sexta. Os benefícios auxílio-saúde, auxílio-alimentação e pré-escolar serão revistos conforme Anexo III.

Cláusula sétima. Restabelecimento da segunda etapa do concurso público para o cargo de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil.

Cláusula oitava. Estabelecimento em Lei, de diretrizes e critérios para o desenvolvimento no cargo de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil, considerando a exigência de curso de aperfeiçoamento e de especialização para promoção, bem como progressão somente após o término do estágio probatório.

Parágrafo primeiro. Regulamento da Secretaria da Receita Federal do Brasil estabelecerá critérios e procedimentos específicos para o desenvolvimento no cargo.

Parágrafo segundo. O regulamento de que trata o *caput* estabelecerá regras de transição.

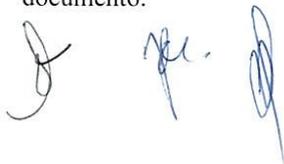
Cláusula nona. Alteração da denominação da carreira de “Carreira Auditoria da Receita Federal do Brasil” para “Carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil”.

Cláusula décima. Estabelecimento de prerrogativas para os integrantes da Carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil e do cargo de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil. As prerrogativas aplicar-se-ão, no que couber, aos aposentados que exerçam cargo em comissão ou função de confiança na Secretaria da Receita Federal do Brasil.

Cláusula décima primeira. As partes declaram estarem cientes de que o envio de proposição legislativa ao Congresso Nacional, tratando dos pontos deste termo que necessitam de alteração legislativa, está condicionado à alteração do parágrafo 2º do artigo 99 da Lei nº 13.242, de 30 de dezembro de 2015 – LDO-2016.

Parágrafo único. O Poder Executivo assume o compromisso de encaminhar proposta de alteração do parágrafo 2º do artigo 99 da Lei nº 13.242, de 30 de dezembro de 2015, envidando esforços para sua aprovação.

E por terem justas e acordadas as cláusulas deste Termo, assinam o presente documento.



Brasília, 23 de março de 2016.



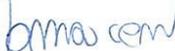
EDINA MARIA ROCHA LIMA

Secretária de Gestão de Pessoas e Relações do Trabalho no Serviço Público -
Substituta



JORGE ANTÔNIO DEHER RACHID

Secretário da Receita Federal do Brasil



CLÁUDIO MÁRCIO OLIVEIRA DAMASCENO

Presidente do SINDIFISCO NACIONAL

ANEXO I
 Reestruturação da tabela remuneratória

CLASSE	PADRÃO	CLASSE	PADRÃO
S	IV	S	III
	III		II
	II		I
	I		
B	IV	B	III
	III		II
	II		I
	I		
	V		III
A	IV	A	II
	III		I
	II		
	I		

ANEXO II
Tabela remuneratória

Nível Superior	CLASSE	PADRÃO	Posição: jan/2016	
			SUBSÍDIO	
			Ativo	Aposentado
S		IV	22.516,88	22.516,88
		III	21.891,31	21.891,31
		II	21.504,24	21.504,24
		I	21.124,01	21.124,01
B		IV	20.311,54	20.311,54
		III	19.913,28	19.913,28
		II	19.522,82	19.522,82
		I	19.140,02	19.140,02
A		V	18.403,87	18.403,87
		IV	18.043,01	18.043,01
		III	17.689,22	17.689,22
		II	17.342,37	17.342,37
		I	15.743,64	15.743,64

Nível Superior	CLASSE	PADRÃO	Posição: ago/2016	
			VENCIMENTO	
			Ativo	Aposentado
S		III	23.755,31	23.755,31
		II	23.095,33	23.095,33
		I	22.686,97	22.686,97
		III	21.428,67	21.428,67
B		II	21.008,51	21.008,51
		I	20.192,72	20.192,72
		III	19.416,08	19.416,08
A		II	19.035,38	19.035,38
		I	18.296,20	18.296,20

Nível Superior	CLASSE	PADRÃO	Posição: jan/2017	
			VENCIMENTO	
			Ativo	Aposentado
S		III	24.943,07	24.943,07
		II	24.250,10	24.250,10
		I	23.821,32	23.821,32
		III	22.500,11	22.500,11
B		II	22.058,94	22.058,94
		I	21.202,36	21.202,36
		III	20.386,89	20.386,89
A		II	19.987,14	19.987,14
		I	19.211,01	19.211,01

Nível Superior	CLASSE	PADRÃO	Posição: jan/2018	
			VENCIMENTO	
			Ativo	Aposentado
S		III	26.127,87	26.127,87
		II	25.401,98	25.401,98
		I	24.952,83	24.952,83
		III	23.568,86	23.568,86
B		II	23.106,74	23.106,74
		I	22.209,47	22.209,47
		III	21.355,26	21.355,26
A		II	20.936,53	20.936,53
		I	20.123,53	20.123,53

Nível Superior	CLASSE	PADRÃO	Posição: jan/2019	
			VENCIMENTO	
			Ativo	Aposentado
S		III	27.303,62	27.303,62
		II	26.545,07	26.545,07
		I	26.075,71	26.075,71
		III	24.629,46	24.629,46
B		II	24.146,54	24.146,54
		I	23.208,90	23.208,90
		III	22.316,25	22.316,25
A		II	21.878,68	21.878,68
		I	21.029,09	21.029,09

ANEXO III

AUXÍLIO ALIMENTAÇÃO

VALOR ATUAL	VALOR JAN/2016
R\$ 373	R\$ 458

AUXÍLIO PRÉ ESCOLAR

UF	VALOR ATUAL	VALOR JAN/2016
AC	66	R\$ 321
AL	66	R\$ 321
AM	66	R\$ 321
AP	66	R\$ 321
BA	74	R\$ 321
CE	74	R\$ 321
DF	95	R\$ 321
ES	74	R\$ 321
GO	74	R\$ 321
MA	66	R\$ 321
MG	89	R\$ 321
MS	74	R\$ 321
MT	74	R\$ 321
PA	66	R\$ 321
PB	66	R\$ 321
PE	66	R\$ 321
PI	66	R\$ 321
PR	66	R\$ 321
RJ	89	R\$ 321
RN	66	R\$ 321
RO	66	R\$ 321
RR	81	R\$ 321
RS	81	R\$ 321
SC	81	R\$ 321
SE	66	R\$ 321
SP	89	R\$ 321
TO	66	R\$ 321

ANEXO III

AUXÍLIO ALIMENTAÇÃO

VALOR ATUAL	VALOR JAN/2016
R\$ 373	R\$ 458

AUXÍLIO PRÉ ESCOLAR

UF	VALOR ATUAL	VALOR JAN/2016
AC	66	R\$ 321
AL	66	R\$ 321
AM	66	R\$ 321
AP	66	R\$ 321
BA	74	R\$ 321
CE	74	R\$ 321
DF	95	R\$ 321
ES	74	R\$ 321
GO	74	R\$ 321
MA	66	R\$ 321
MG	89	R\$ 321
MS	74	R\$ 321
MT	74	R\$ 321
PA	66	R\$ 321
PB	66	R\$ 321
PE	66	R\$ 321
PI	66	R\$ 321
PR	66	R\$ 321
RJ	89	R\$ 321
RN	66	R\$ 321
RO	66	R\$ 321
RR	81	R\$ 321
RS	81	R\$ 321
SC	81	R\$ 321
SE	66	R\$ 321
SP	89	R\$ 321
TO	66	R\$ 321

ANEXO III**TERMO DE ACORDO Nº 3/2016 – SINDIRECEITA**

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações do Trabalho no Serviço Público

TERMO DE ACORDO Nº 3 / 2016.

Define os termos do acordo resultante das negociações entre Governo Federal e a entidade sindical representativa do cargo de Analista - Tributário da Receita Federal do Brasil.

Cláusula primeira. Este Termo de Acordo abrange as questões remuneratórias dos servidores do cargo de Analista - Tributário da Receita Federal do Brasil.

Parágrafo único. O período de vigência deste Termo de Acordo é de 4 (quatro) anos e compreende os exercícios 2016, 2017, 2018 e 2019.

Cláusula segunda. A composição remuneratória do cargo de provimento efetivo de Analista - Tributário da Receita Federal do Brasil será alterada em 1º de agosto de 2016, passando à seguinte estrutura:

I – Vencimento Básico

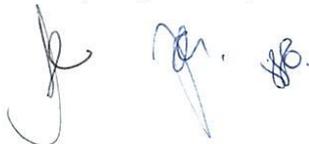
II – Bônus de Eficiência

Parágrafo único. A remuneração mensal, resultante da soma dos itens I e II, não poderá exceder o teto constitucional.

Cláusula terceira. A tabela remuneratória do cargo será reestruturada nos termos do Anexo I deste acordo, com impactos financeiros a serem implementados em agosto de 2016, janeiro de 2017, janeiro de 2018 e janeiro de 2019, conforme tabelas do Anexo II.

Cláusula quarta. O Bônus de Eficiência se caracteriza como um programa de remuneração variável, com recursos provenientes do Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização – FUNDAF.

Parágrafo primeiro. O valor do Bônus de Eficiência será composto por 100% (cem por cento) do montante das receitas de multas tributárias e aduaneiras



arrecadadas e de alienação de mercadorias apreendidas auferidas e pago em razão do atingimento das metas estabelecidas.

Parágrafo segundo. A Secretaria da Receita Federal do Brasil, o Ministério da Fazenda, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e a Casa Civil, em até 60 (sessenta) dias a partir da publicação da Lei, formularão proposta de indicadores de desempenho e metas para a mensuração da produtividade global da instituição.

Parágrafo terceiro. São beneficiários do programa do Bônus de Eficiência o servidor ativo e os aposentados/pensionistas, sendo o nível de participação individual definido em razão do tempo de sua permanência, conforme tabelas abaixo - "tab. 1" e "tab. 2".

tab. 1

SERVIDOR ATIVO	
Tempo como servidor ativo (T_A) (em meses)	% correspondente
$T_A \leq 12$	0%
$12 < T_A \leq 24$	50%
$24 < T_A \leq 36$	75%
$T_A > 36$	100%

tab. 2

APOSENTADO/PENSIONISTA	
Tempo como aposentado/pensionista (T_1) (em meses)	% correspondente
$T_1 \leq 12$	100%
$12 < T_1 \leq 24$	93%
$24 < T_1 \leq 36$	86%
$36 < T_1 \leq 48$	79%
$48 < T_1 \leq 60$	72%
$60 < T_1 \leq 72$	65%
$72 < T_1 \leq 84$	58%
$84 < T_1 \leq 96$	51%
$96 < T_1 \leq 108$	44%
$T_1 > 108$	35%

Cláusula quinta. Transitoriamente, a partir do mês de competência agosto de 2016, o Bônus de Eficiência será pago mensalmente, considerando o valor de **RS 1.800,00 (um mil e oitocentos reais)**, até o mês de competência de dezembro de 2016.

Parágrafo primeiro. O valor a que se refere o *caput* corresponde ao montante de 100% (cem por cento) devido ao servidor ativo com mais de 36 meses de efetivo exercício, aplicando-se aos demais os valores equivalentes aos percentuais indicados nas tabelas constantes do parágrafo terceiro da cláusula quarta.

Parágrafo segundo. A partir do mês de competência janeiro de 2017, o Bônus de Eficiência será pago de acordo com o estabelecido na cláusula quarta do presente termo de acordo.

Cláusula sexta. Os benefícios auxílio-saúde, auxílio-alimentação e pré-escolar serão revistos conforme Anexo III.

Cláusula sétima. Restabelecimento da segunda etapa do concurso público para o cargo de Analista - Tributário da Receita Federal do Brasil.

Cláusula oitava. As partes declaram estarem cientes de que o envio de proposição legislativa ao Congresso Nacional, tratando dos pontos deste termo que necessitam de alteração legislativa, está condicionado à alteração do parágrafo 2º do artigo 99 da Lei nº 13.242, de 30 de dezembro de 2015 – LDO-2016.

Parágrafo único. O Poder Executivo assume o compromisso de encaminhar proposta de alteração do parágrafo 2º do artigo 99 da Lei nº 13.242, de 30 de dezembro de 2015, envidando esforços para sua aprovação.

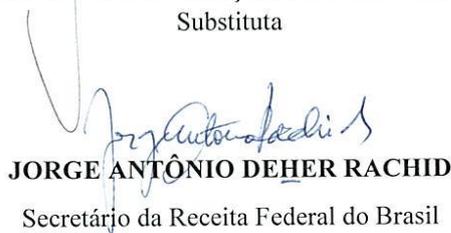
E por terem justas e acordadas as cláusulas deste Termo, assinam o presente documento.

Brasília, 23 março de 2016.



EDINA MARIA ROCHA LIMA

Secretária de Gestão de Pessoas e Relações do Trabalho no Serviço Público -
Substituta



JORGE ANTÔNIO DEHER RACHID

Secretário da Receita Federal do Brasil



SILVIA HELENA DE ALENCAR FELISMINO

Presidente do SINDIRECEITA

ANEXO I
Reestruturação da tabela remuneratória

CLASSE	PADRÃO	CLASSE	PADRÃO
S	IV	S	III
	III		II
	II		I
	I		
B	IV	B	III
	III		II
	II		I
	I		
	V		III
A	IV	A	II
	III		
	II		
	I		I





ANEXO II
Tabela remuneratória

Nível Superior CLASSE	Superior PADRÃO	Posição: jan/2016 SUBSÍDIO	
		Ativo	Aposentado
S	IV	13.422,61	13.422,61
	III	12.943,79	12.943,79
	II	12.689,99	12.689,99
	I	12.441,17	12.441,17
B	IV	11.962,66	11.962,66
	III	11.502,56	11.502,56
	II	11.060,15	11.060,15
	I	10.634,76	10.634,76
A	V	10.225,73	10.225,73
	IV	10.025,23	10.025,23
	III	9.828,65	9.828,65
	II	9.635,94	9.635,94
	I	9.256,42	9.256,42

Nível Superior CLASSE	Superior PADRÃO	Posição: ago/2016 VENCIMENTO BÁSICO	
		Ativo	Aposentado
S	III	14.160,85	14.160,85
	II	13.655,70	13.655,70
	I	13.387,94	13.387,94
B	III	12.620,61	12.620,61
	II	12.135,20	12.135,20
	I	11.219,67	11.219,67
A	III	10.788,15	10.788,15
	II	10.576,62	10.576,62
I	I	10.165,92	10.165,92

Nível Superior CLASSE	Superior PADRÃO	Posição: jan/2017 VENCIMENTO BÁSICO	
		Ativo	Aposentado
S	III	14.868,90	14.868,90
	II	14.338,48	14.338,48
	I	14.057,34	14.057,34
B	III	13.251,64	13.251,64
	II	12.741,96	12.741,96
	I	11.780,66	11.780,66
A	III	11.327,55	11.327,55
	II	11.105,45	11.105,45
I	I	10.674,21	10.674,21

Nível Superior CLASSE	Superior PADRÃO	Posição: jan/2018 VENCIMENTO BÁSICO	
		Ativo	Aposentado
S	III	15.575,17	15.575,17
	II	15.019,56	15.019,56
	I	14.725,06	14.725,06
B	III	13.881,09	13.881,09
	II	13.347,20	13.347,20
	I	12.340,24	12.340,24
A	III	11.865,61	11.865,61
	II	11.632,96	11.632,96
I	I	11.181,24	11.181,24

Nível Superior CLASSE	Superior PADRÃO	Posição: jan/2019 VENCIMENTO BÁSICO	
		Ativo	Aposentado
S	III	16.276,05	16.276,05
	II	15.695,44	15.695,44
	I	15.387,69	15.387,69
B	III	14.505,74	14.505,74
	II	13.947,83	13.947,83
	I	12.895,55	12.895,55
A	III	12.399,56	12.399,56
	II	12.156,44	12.156,44
I	I	11.684,39	11.684,39

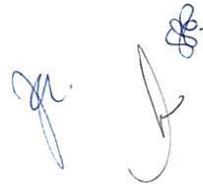
ANEXO III

VALOR ATUAL	VALOR JAN/2016
R\$ 373	R\$ 458

AUXÍLIO ALIMENTAÇÃO

AUXÍLIO PRÉ ESCOLAR

UF	VALOR ATUAL	VALOR JAN/2016
AC	66	R\$ 321
AL	66	R\$ 321
AM	66	R\$ 321
AP	66	R\$ 321
BA	74	R\$ 321
CE	74	R\$ 321
DF	95	R\$ 321
ES	74	R\$ 321
GO	74	R\$ 321
MA	66	R\$ 321
MG	89	R\$ 321
MS	74	R\$ 321
MT	74	R\$ 321
PA	66	R\$ 321
PB	66	R\$ 321
PE	66	R\$ 321
PI	66	R\$ 321
PR	66	R\$ 321
RJ	89	R\$ 321
RN	66	R\$ 321
RO	66	R\$ 321
RR	81	R\$ 321
RS	81	R\$ 321
SC	81	R\$ 321
SE	66	R\$ 321



SP	89	R\$ 321
TO	66	R\$ 321

VALOR PER CAPITA NO PLANO DE SAÚDE

VALOR ATUAL

Faixa de Remuneração

Faixa Etária	Até R\$ 1.499	R\$ 1.500 a 1.999	R\$ 2.000 a 2.499	R\$ 2.500 a 2.999	R\$ 3.000 a 3.999	R\$ 4.000 a 5.499	R\$ 5.500 a 7.499	R\$ 7.500 ou mais
00-18	121,94	116,19	110,44	105,84	100,08	90,88	87,43	82,83
19-23	127,69	121,94	116,19	110,44	105,84	93,18	88,58	83,98
24-28	129,42	123,67	117,92	112,16	107,56	94,91	90,31	85,7
29-33	134,6	127,69	121,94	116,19	110,44	95,48	90,88	86,28
34-38	138,62	131,72	125,97	120,22	114,46	99,51	94,91	90,31
39-43	143,22	136,32	130,57	124,82	119,07	104,11	99,51	94,91
44-48	154,98	147,42	139,86	133,56	127,26	105,84	100,8	95,76
49-53	157,44	149,76	142,08	135,68	129,28	107,52	102,4	97,28
54-58	159,9	152,1	144,3	138,8	131,3	109,2	104	98,8
59 ou mais	167,7	159,9	152,1	144,3	137,8	111,8	106,6	101,4

VALOR JAN/2016

Faixa de Remuneração

Faixa Etária	Até R\$ 1.499	R\$ 1.500 a 1.999	R\$ 2.000 a 2.499	R\$ 2.500 a 2.999	R\$ 3.000 a 3.999	R\$ 4.000 a 5.499	R\$ 5.500 a 7.499	R\$ 7.500 ou mais
00-18	149,52	142,47	135,42	129,78	122,71	111,43	107,2	101,56
19-23	156,57	149,52	142,47	135,42	129,78	114,25	108,61	102,97
24-28	158,69	151,64	144,59	137,53	131,89	116,38	110,73	105,08
29-33	165,04	156,57	149,52	142,47	135,42	117,07	111,43	105,79
34-38	169,97	161,51	154,46	147,41	140,35	122,02	116,38	110,73
39-43	175,61	167,15	160,1	153,05	146	127,66	122,02	116,38
44-48	190,03	180,76	171,49	163,77	156,04	129,78	123,6	117,42
49-53	193,05	183,63	174,21	166,37	158,52	131,84	125,56	119,28
54-58	196,06	186,5	176,94	168,97	161	133,9	127,52	121,14
59 ou mais	205,63	196,06	186,5	176,94	168,97	137,09	130,71	124,33

[Handwritten signatures and initials]

ANEXO IV

TERMO DE ACORDO Nº 4/2016 – SINAIT

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações de Trabalho no Serviço Público

TERMO DE ACORDO Nº 4 / 2016

Define os termos do acordo resultante das negociações entre Governo Federal e a entidade sindical representativa do cargo de Auditor-Fiscal do Trabalho.

Cláusula primeira. Este Termo de Acordo abrange as questões remuneratórias e não remuneratórias dos servidores do cargo de Auditor-Fiscal do Trabalho.

Parágrafo único. O período de vigência deste Termo de Acordo é de 4 (quatro) anos e compreende os exercícios de 2016, 2017, 2018 e 2019.

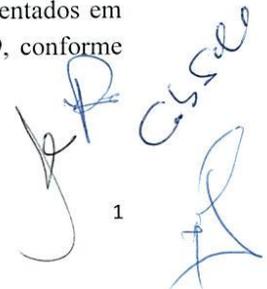
Cláusula segunda. A composição remuneratória do cargo de provimento efetivo de Auditor-Fiscal do Trabalho será alterada em 1º de agosto de 2016, passando à seguinte estrutura:

I – Vencimento Básico

II – Bônus de Eficiência

Parágrafo único. A remuneração mensal, resultante da soma dos itens I e II, não poderá exceder o teto constitucional.

Cláusula terceira. A tabela remuneratória do cargo será reestruturada nos termos do Anexo I deste acordo, com impactos financeiros a serem implementados em agosto de 2016, janeiro de 2017, janeiro de 2018 e janeiro de 2019, conforme tabelas do Anexo II.



1

Cláusula quarta. O Bônus de Eficiência se caracteriza como um programa de remuneração variável, com recursos provenientes de Fundo para Aperfeiçoamento e Modernização da Auditoria Fiscal do Trabalho, a ser criado, vinculado ao Sistema Federal de Inspeção do Trabalho.

Parágrafo primeiro. O referido Fundo será composto por 100% (cem por cento) do montante das receitas de multas recolhidas por infração à legislação trabalhista, inclusive a receita de multas inscritas em dívida ativa, pós recolhimento; parcela a ser apreciada e definida pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador, que reflita o esforço da fiscalização na recuperação da Contribuição Sindical, no que se refere à parte da Conta Emprego-Salário; parcela a ser apreciada e definida pelo Conselho Curador do FGTS, que reflita o esforço da fiscalização na recuperação do FGTS e da Contribuição Social; e valores provenientes de taxas relacionadas ao exercício de competências da Secretaria de Inspeção do Trabalho.

Parágrafo segundo. O valor do Bônus Eficiência será composto por 100% (cem por cento) do montante das receitas de multas recolhidas por infração à legislação trabalhista, inclusive a receita de multas inscritas em dívida ativa, pós recolhimento, ou por 80% do montante total das receitas do Fundo para Aperfeiçoamento e Modernização da Auditoria Fiscal do Trabalho, prevalecendo o maior valor, e pago em razão do atingimento de metas estabelecidas.

Parágrafo terceiro. O Ministério do Trabalho e Previdência Social, com a participação da Secretaria de Inspeção do Trabalho, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e a Casa Civil, em até 60 (sessenta) dias a partir da publicação da Lei, formularão proposta de indicadores de desempenho e metas para a mensuração da produtividade global da Inspeção do Trabalho, que balizará o valor a ser pago a título de bônus de eficiência conforme o atingimento das metas estabelecidas.

Parágrafo quarto. São beneficiários do programa do Bônus de Eficiência o servidor ativo e os aposentados/pensionistas, sendo o nível de participação individual definido em razão do tempo de sua permanência, conforme tabelas abaixo – “tab. 1” e “tab. 2”.


2


tab. 1

SERVIDOR ATIVO	
Tempo como servidor ativo (T_A) (em meses)	% correspondente
$T_A \leq 12$	0%
$12 < T_A \leq 24$	50%
$24 < T_A \leq 36$	75%
$T_A > 36$	100%

tab. 2

APOSENTADO/PENSIONISTA	
Tempo como aposentado/pensionista (T_I) (em meses)	% correspondente
$T_I \leq 12$	100%
$12 < T_I \leq 24$	93%
$24 < T_I \leq 36$	86%
$36 < T_I \leq 48$	79%
$48 < T_I \leq 60$	72%
$60 < T_I \leq 72$	65%
$72 < T_I \leq 84$	58%
$84 < T_I \leq 96$	51%
$96 < T_I \leq 108$	44%
$T_I > 108$	35%

Cláusula quinta. Transitoriamente, a partir do mês de competência agosto de 2016, o Bônus de Eficiência será pago mensalmente, considerando o valor de **R\$ 3.000,00 (três mil reais)**, até o mês de competência de dezembro de 2016.

Parágrafo primeiro. O valor a que se refere o *caput* corresponde ao montante de 100% (cem por cento) devido ao servidor ativo com mais de 36 meses de efetivo exercício, aplicando-se aos demais os valores equivalentes aos percentuais indicados nas tabelas constantes do parágrafo quarto da cláusula quarta.

Parágrafo segundo. A partir do mês de competência janeiro de 2017, o Bônus de Eficiência será pago de acordo com o estabelecido na cláusula quarta do presente termo de acordo.

Cláusula sexta. Os benefícios de auxílio-saúde, auxílio alimentação e pré-escolar serão revistos conforme Anexo III.

Cláusula sétima. Estabelecimento em Lei, de diretrizes e critérios para o desenvolvimento no cargo de Auditor-Fiscal do Trabalho, considerando a exigência de curso de aperfeiçoamento e de especialização para promoção, bem como progressões somente após o término do estágio probatório.

Parágrafo primeiro. Regulamento do Ministério do Trabalho e Previdência Social, formulado com a participação da Secretaria de Inspeção do Trabalho, estabelecerá critérios e procedimentos específicos para o desenvolvimento no cargo.

Parágrafo segundo. O regulamento de que trata o parágrafo anterior estabelecerá regras de transição.

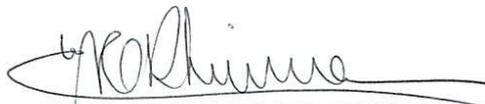
Cláusula oitava. Estabelecimento de prerrogativas para os integrantes da carreira Auditoria Fiscal do Trabalho. As prerrogativas aplicar-se-ão, no que couber, aos aposentados que exerçam cargo em comissão ou função de confiança na Secretaria de Inspeção do Trabalho.

Cláusula nona. As partes declaram estarem cientes de que o envio de proposição legislativa ao Congresso Nacional, tratando dos pontos deste termo que necessitam de alteração legislativa, está condicionado à alteração do parágrafo 2º do artigo 99 da Lei nº 13.242, de 30 de dezembro de 2015 – LDO-2016.

Parágrafo único. O Poder Executivo assume o compromisso de encaminhar proposta de alteração do parágrafo 2º do artigo 99 da Lei nº 13.242, de 30 de dezembro de 2015, envidando esforços para sua aprovação.

E por terem justas e acordadas as cláusulas deste Termo, assinam o presente documento.

Brasília, 24 de março de 2016.



EDINA MARIA ROCHA LIMA

Secretária de Gestão de Pessoas e Relações do Trabalho no Serviço Público -
Substituta



JOSÉ EDUARDO DE LIMA VARGAS
Secretário Executivo – Adjunto



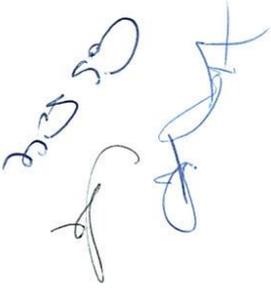
PAULO SÉRGIO DE ALMEIDA
Secretário de Inspeção do Trabalho



CARLOS FERNANDO DA SILVA FILHO

Presidente do Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho - SINAIT

30/03/2010



ANEXO I
Reestruturação da tabela remuneratória

CLASSE	PADRÃO	CLASSE	PADRÃO
S	IV	S	III
	III		II
	II		I
	I		
B	IV	B	III
	III		II
	II		I
	I		III
	V		II
A	IV	A	III
	III		II
	II		I
	I		

ANEXO II
Tabela remuneratória

Nível Superior	PADRÃO	Posição: jan/2016	
		SUBSÍDIO	
S	IV	22.516,88	22.516,88
	III	21.891,31	21.891,31
	II	21.504,24	21.504,24
	I	21.124,01	21.124,01
B	IV	20.311,54	20.311,54
	III	19.913,28	19.913,28
	II	19.522,82	19.522,82
	I	19.140,02	19.140,02
A	V	18.403,87	18.403,87
	IV	18.043,01	18.043,01
	III	17.689,22	17.689,22
	II	17.342,37	17.342,37
I	15.743,64	15.743,64	

Nível Superior	PADRÃO	Posição: ago/2016	
		VENCIMENTO BÁSICO	
S	III	23.755,31	23.755,31
	II	23.095,33	23.095,33
	I	22.686,97	22.686,97
	III	21.428,67	21.428,67
B	II	21.008,51	21.008,51
	I	20.192,72	20.192,72
	III	19.416,08	19.416,08
A	II	19.035,38	19.035,38
	I	18.296,20	18.296,20

Nível Superior	PADRÃO	Posição: jan/2017	
		VENCIMENTO BÁSICO	
S	III	24.943,07	24.943,07
	II	24.250,10	24.250,10
	I	23.821,32	23.821,32
	III	22.500,11	22.500,11
B	II	22.058,94	22.058,94
	I	21.202,36	21.202,36
	III	20.386,89	20.386,89
A	II	19.987,14	19.987,14
	I	19.211,01	19.211,01

Nível Superior	PADRÃO	Posição: jan/2018	
		VENCIMENTO BÁSICO	
S	III	26.127,87	26.127,87
	II	25.401,98	25.401,98
	I	24.952,83	24.952,83
	III	23.568,86	23.568,86
B	II	23.106,74	23.106,74
	I	22.209,47	22.209,47
	III	21.355,26	21.355,26
A	II	20.936,53	20.936,53
	I	20.123,53	20.123,53

Nível Superior	PADRÃO	Posição: jan/2019	
		VENCIMENTO BÁSICO	
S	III	27.303,62	27.303,62
	II	26.545,07	26.545,07
	I	26.075,71	26.075,71
	III	24.629,46	24.629,46
B	II	24.146,54	24.146,54
	I	23.208,90	23.208,90
	III	22.316,25	22.316,25
A	II	21.878,68	21.878,68
	I	21.029,09	21.029,09

ANEXO V

PESQUISA PARA TRABALHO ACADÊMICO CIENTÍFICO – DIREITO SINDICAL

A dissertação será apresentada ao Curso de Pós-Graduação Stricto Senso em Direito Constitucional do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Direito. Mestranda: Alessandra Damian Cavalcanti

TEMA: A NEGOCIAÇÃO COLETIVA NO SERVIÇO PÚBLICO COMO COROLÁRIO DO DIREITO DE SINDICALIZAÇÃO E DIREITO DE GREVE

ENTREVISTA:

DIRIGENTES SINDICAIS

Nome:

Cargo:

Entidade sindical:

- 2 A sua entidade sindical participa ou já participou de negociação coletiva com a Administração?
() sim () não
- 3 Existe alguma dificuldade ou obstáculo na negociação coletiva com a Administração?
- 4 Sua entidade já participou de negociação na Mesa Nacional de Negociação Permanente ou em alguma Mesa Setorial?
() sim () não
- 5 Já houve alguma negociação com a Administração que não foi implementada ou que retrocedeu em razão da troca de Ministro, Secretário Executivo ou de quem estava responsável pela condução da negociação?
() sim () não
- 6 Já houve deflagração de movimento paredista com o objetivo de possibilitar abertura do canal de negociação com a Administração?
() sim () não

TRABALHO ACADÊMICO CIENTÍFICO – DIREITO SINDICAL - NEGOCIAÇÃO COLETIVA

A dissertação será apresentada ao Curso de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito Constitucional do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Direito. Mestranda: Alessandra Damian Cavalcanti

TEMA: A NEGOCIAÇÃO COLETIVA NO SERVIÇO PÚBLICO COMO COROLÁRIO DO DIREITO DE SINDICALIZAÇÃO E DIREITO DE GREVE

Trata-se de uma reflexão sobre o direito à negociação coletiva dos servidores públicos, para demonstrar que o direito à negociação coletiva se mostra indissociável do direito de sindicalização e do direito de greve assegurados pela Constituição Federal de 1988. A negociação coletiva se evidencia como um elemento essencial para a democratização das relações de trabalho no âmbito do serviço público.

A pesquisa está organizada em questionário estruturado com 5 perguntas (4 objetivas e 1 subjetiva).

Os dados pessoais dos entrevistados (nome, cargo e entidade sindical) não serão divulgados. A pesquisa servirá para traçar um panorama das dificuldades enfrentadas pelos servidores, por meio das entidades sindicais que os representam, para negociar com a Administração.

Desde já agradeço a atenção e colaboração de V.Sa.

Atenciosamente,

Alessandra Damian Cavalcanti

RESULTADOS CONSOLIDADOS:

ENTREVISTADOS: 10

QUESTÃO 1 – 10 ENTREVISTADOS RESPONDERAM SIM

QUESTÃO 2 – 2 ENTREVISTADOS NÃO RESPONDERAM

7 ENTREVISTADOS APONTARAM PARA A DIFICULDADE DE ESTABELECEM O CANAL DE DIÁLOGO, DE ABRIR A NEGOCIAÇÃO, APONTARAM AINDA QUE A ADMINISTRAÇÃO QUANDO NEGOCIA APRESENTA PROPOSTAS PRONTAS SEM ESPAÇO PARA UMA EFETIVA NEGOCIAÇÃO.

1 ENTREVISTADO APONTA QUE ÀS VEZES OS ACORDOS NÃO SÃO CUMPRIDOS INTEGRALMENTE

QUESTÃO 3 – 9 ENTREVISTADOS RESPONDERAM SIM

1 ENTREVISTADO RESPONDEU NÃO

QUESTÃO 4 – 8 ENTREVISTADOS RESPONDERAM SIM

2 ENTREVISTADOS RESPONDERAM NÃO

ANEXO VI

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 710/2010

**SENADO FEDERAL**
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA**PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 2011**

Disciplina o exercício do direito de greve dos servidores públicos, previsto no inciso VII do art. 37 da Constituição Federal.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Capítulo I**DISPOSIÇÕES PRELIMINARES**

Art. 1º O exercício do direito de greve dos servidores públicos da Administração Pública direta, autárquica ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, é assegurado na forma e nas condições previstas nesta Lei.

Parágrafo único. Não são considerados servidores públicos, para os fins desta Lei, Senadores, Deputados Federais, Deputados Distritais, Deputados Estaduais, Vereadores, Ministros de Estado, Diplomatas, Secretários Estaduais, Secretários Municipais, membros do Poder Judiciário e do Ministério Público.

Art. 2º Considera-se exercício do direito de greve a paralisação coletiva, total ou parcial, da prestação de serviço público ou de atividade estatal dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Art. 3º Cabe à entidade sindical dos servidores convocar, na forma do seu estatuto, assembleia geral que definirá as reivindicações da categoria e deliberará sobre a paralisação coletiva da prestação de serviço público ou de atividade estatal.

§ 1º O estatuto da entidade sindical deverá prever as formalidades de convocação e o *quorum* para a deliberação, tanto da deflagração, quanto da cessação da greve, obedecido o princípio da máxima representatividade.

§ 2º Na falta de entidade sindical, a assembleia geral dos servidores interessados deliberará para os fins previstos no *caput* deste artigo, constituindo comissão de negociação.

Art. 4º A entidade sindical ou a comissão especialmente eleita representará os interesses dos servidores nas negociações coletivas ou em juízo.

Capítulo II

NEGOCIAÇÃO COLETIVA E MÉTODOS ALTERNATIVOS DE SOLUÇÃO DOS CONFLITOS

Art. 5º As deliberações aprovadas em assembleia geral, com indicativo de greve, serão notificadas ao Poder Público para que se manifeste, no prazo de trinta dias, acolhendo as reivindicações, apresentando proposta conciliatória ou fundamentando a impossibilidade de seu atendimento.

Art. 6º Serão obedecidos, na negociação coletiva envolvendo os servidores e o Poder Público, os preceitos da Convenção nº 151, da Organização Internacional do Trabalho, nos termos do decreto presidencial que a promulga.

Art. 7º Após a notificação de que trata o art. 5º, o Poder Público instalará mesa emergencial de negociação coletiva, como espaço específico destinado ao tratamento das reivindicações dos servidores públicos.

§ 1º Havendo acordo integral, encerrar-se-á a negociação coletiva com a assinatura de termo de acordo pelos representantes do Poder Público e dos servidores.

§ 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.

§ 3º Quando o titular da iniciativa legislativa de que trata o § 2º deste artigo for o Chefe do Poder Executivo, o projeto de lei será encaminhado em regime de urgência constitucional ao Poder Legislativo.

§ 4º Havendo acordo parcial, a parte consensual seguirá o previsto nos §§ 1º e 2º deste artigo e a parte controversa será submetida, se for o caso, a processos alternativos de solução de conflitos de que trata o art. 8º desta Lei, ou ao Poder Judiciário.

§ 5º Não havendo acordo, a matéria receberá o tratamento descrito na parte final do § 4º deste artigo.

Art. 8º Caso reste infrutífero o processo de negociação envolvendo os servidores e o Poder Público, a pauta de reivindicações poderá, caso haja consenso, ser submetida a métodos alternativos de solução de conflitos como mediação, conciliação ou arbitragem, instituídos de modo a garantir a independência e a imparcialidade da decisão e a inspirar confiança nas partes interessadas.

§ 1º Solucionado o conflito, será subscrito termo pelos representantes dos servidores e do Poder Público, ou será proferida sentença arbitral, observado o disposto nos §§ 1º e 2º do art. 7º desta Lei.

§ 2º Havendo acordo parcial, a parte consensual seguirá o previsto nos §§ 1º e 2º do art. 7º desta Lei e a parte controversa será submetida ao Poder Judiciário.

§ 3º Não havendo acordo, a matéria será submetida ao Poder Judiciário.

Capítulo III

GREVE

Art. 9º Caso não tenham sido atendidas as reivindicações dos servidores por intermédio da negociação coletiva e dos métodos alternativos de solução de conflitos de que trata esta Lei, é facultada aos servidores a deflagração da greve.

Art. 10. São requisitos para a deflagração da greve, que deverão ser cumpridos até o décimo quinto dia que antecede o início da paralisação:

I – demonstração da realização de tentativa infrutífera de negociação coletiva e da adoção dos métodos alternativos de solução de conflitos de que trata esta Lei, obedecidas as balizas constitucionais e legais de regência e o disposto nesta Lei;

II – comunicação à autoridade superior do órgão, entidade ou Poder respectivo;

III – apresentação de plano de continuidade dos serviços públicos ou atividades estatais, consoante definição contida nos arts. 18 e 19 desta Lei, inclusive no que concerne ao número mínimo de servidores que permanecerão em seus postos de trabalho;

IV – informação à população sobre a paralisação e as reivindicações apresentadas ao Poder Público;

V – apresentação de alternativas de atendimento ao público.

Parágrafo único. A greve deflagrada sem o atendimento dos requisitos previstos neste artigo é considerada ilegal.

Art. 11. São assegurados aos grevistas, entre outros direitos:

I – o emprego de meios pacíficos tendentes a persuadir os servidores a aderirem à greve;

II – a arrecadação de fundos e a livre divulgação do movimento paredista.

§ 1º Os meios adotados por servidores e pelo Poder Público não poderão violar ou constranger os direitos e garantias de outrem.

§ 2º É vedado ao Poder Público adotar meios dirigidos a constranger o servidor ao comparecimento ao trabalho ou de frustrar a divulgação do movimento.

§ 3º As manifestações e atos de persuasão utilizados pelos grevistas não poderão impedir o acesso ao trabalho nem causar ameaça ou dano à propriedade ou a pessoa.

Art. 12. A participação em greve não suspende o vínculo funcional.

Art. 13. São efeitos imediatos da greve:

I – a suspensão coletiva, temporária, pacífica e parcial da prestação de serviço público ou de atividade estatal pelos servidores públicos;

II – a suspensão do pagamento da remuneração correspondente aos dias não trabalhados;

III – a vedação à contagem dos dias não trabalhados como tempo de serviço, para quaisquer efeitos.

§ 1º Admite-se, limitado a trinta por cento do período da paralisação, a remuneração dos dias não trabalhados, bem como o seu cômputo como efetivo serviço, no caso de ter havido previsão expressa de sua compensação no termo de negociação coletiva, no termo firmado no âmbito dos procedimentos de solução alternativa do conflito, na sentença arbitral, ou na decisão judicial que tenha declarado a greve legal.

§ 2º Serão considerados atos de improbidade administrativa, previstos no art. 10, *caput* e incisos I, VII ou IX, da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, os procedimentos comissivos ou omissivos do agente público que contrariarem o disposto no § 1º deste artigo, sem prejuízo das sanções administrativas, civis ou penais, aplicáveis ao autor, previstas em legislação específica.

§ 3º Os servidores em estágio probatório que aderirem à greve devem compensar os dias não trabalhados de forma a completar o tempo previsto na legislação.

Art. 14. Outras questões referentes às relações estatutárias que eventualmente surjam durante o período da greve serão regidas por termo de acordo firmado pela respectiva entidade sindical e pelo Poder Público no âmbito de negociação coletiva, ou em alguma das formas de solução alternativa do conflito previstas no art. 8º desta Lei, ou, ainda, por decisão judicial.

Art. 15. É vedado ao Poder Público, durante a greve e em razão dela, demitir, exonerar, remover, substituir, transferir ou adotar qualquer outra medida contra o servidor em greve, salvo, nas hipóteses excepcionais mencionadas nesta Lei.

Art. 16. Durante a greve, a entidade sindical ou a comissão de negociação, mediante acordo com o Poder Público, manterá em atividade equipes de servidores com o propósito de assegurar as atividades cuja paralisação resulte em prejuízo irreparável, pela deterioração irreversível de bens, máquinas e

equipamentos, bem como a manutenção daqueles essenciais à retomada das atividades do órgão, quando da cessação do movimento.

Art. 17. São considerados serviços públicos ou atividades estatais essenciais aqueles que afetem a vida, a saúde e a segurança dos cidadãos, em especial:

I – a assistência médico-hospitalar e ambulatorial;

II – os serviços de distribuição de medicamentos de uso continuado pelo Serviço Único de Saúde;

III – os serviços vinculados ao pagamento de benefícios previdenciários;

IV – o tratamento e o abastecimento de água;

V – a captação e o tratamento de esgoto e lixo;

VI – a vigilância sanitária;

VII – a produção e a distribuição de energia elétrica, gás e combustíveis;

VIII – a guarda de substâncias radioativas e equipamentos e materiais nucleares;

IX – as atividades de necropsia, liberação de cadáver, exame de corpo de delito e de funerária;

X – a segurança pública;

XI – a defesa civil;

XII – o serviço de controle de tráfego aéreo;

XIII – o transporte coletivo;

XIV – as telecomunicações;

XV – os serviços judiciários e do Ministério Público;

XVI – a defensoria pública;

XVII – a defesa judicial da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e das suas respectivas autarquias e fundações;

XVIII – a atividade de arrecadação e fiscalização de tributos e contribuições sociais;

XIX – o serviço diplomático;

XX – os serviços vinculados ao processo legislativo; e

XXI – o processamento de dados ligados a serviços essenciais.

Art. 18. Durante a greve em serviços públicos ou atividades estatais essenciais, ficam as entidades sindicais ou os servidores, conforme o caso, obrigados a manter em atividade percentual mínimo de sessenta por cento do total dos servidores, com o propósito de assegurar a regular continuidade da prestação dos serviços públicos ou atividades estatais indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.

Parágrafo único. O percentual mínimo de que trata o *caput* será de oitenta por cento do total de servidores, durante a greve em serviços públicos ou atividades essenciais de que trata o inciso X do art. 17.

Art. 19. No caso de greve em serviços públicos ou atividades estatais não-essenciais, as entidades sindicais ou os servidores, conforme o caso, são obrigados a manter em atividade percentual mínimo de cinquenta por cento do total dos servidores, com o propósito de assegurar a regular continuidade da prestação dos serviços públicos ou das atividades estatais indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.

Art. 20. O descumprimento dos percentuais mínimos fixados nos arts. 18 e 19 desta Lei dá ensejo à declaração da ilegalidade da greve.

Art. 21. No caso de inobservância do disposto nos arts. 18 e 19 desta Lei, o Poder Público assegurará a prestação dos serviços públicos afetados.

Art. 22. Passadas quarenta e oito horas da ciência da decisão judicial que tenha determinado o cumprimento dos percentuais mínimos fixados nesta Lei sem que ele tenha ocorrido, o Poder Público poderá realizar, em caráter emergencial, contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, de que trata a Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, ou legislação estadual, distrital, ou municipal análoga.

Art. 23. A greve cessará:

I – por deliberação dos filiados;

II – por celebração de termo de acordo com o Poder Público ou pelo cumprimento de sentença arbitral;

III – por decisão adotada pelo Poder Judiciário.

Art. 24. Cessada a greve, nenhuma penalidade poderá ser imposta ao servidor público em face de sua participação no movimento, observados os preceitos desta Lei.

Art. 25. A inobservância das normas contidas nesta Lei pelos servidores ou por seus representantes dá ensejo à declaração de ilegalidade da greve.

Art. 26. Constitui abuso do direito de greve, punível na forma do art. 27, a manutenção da paralisação após a celebração de acordo ou a prolação de sentença arbitral ou decisão judicial.

Parágrafo único. Na vigência de acordo, sentença arbitral ou decisão judicial, não constitui abuso do exercício do direito de greve a paralisação que:

I – tenha por objetivo exigir o cumprimento de cláusula ou condição;

II – seja motivada pela superveniência de fato novo ou acontecimento imprevisto que modifique substancialmente a relação estatutária.

Art. 27. A responsabilidade pelos atos praticados no curso da greve será apurada, conforme o caso, segundo a legislação específica, administrativa, civil ou penal.

Parágrafo único. Deverá o Ministério Público, de ofício, requisitar a abertura do competente inquérito e oferecer denúncia quando houver indício da prática de delito.

Capítulo IV

APRECIÇÃO DA GREVE PELO PODER JUDICIÁRIO

Art. 28. As ações judiciais envolvendo greve de servidores públicos serão consideradas prioritárias pelo Poder Judiciário, ressalvados os julgamentos de *habeas corpus* e de mandados de segurança.

Art. 29. Por iniciativa de qualquer das partes ou do Ministério Público, o juízo ou Tribunal competente decidirá sobre a procedência, total ou parcial, ou improcedência das reivindicações.

Art. 30. Submetida a análise da greve ao Poder Judiciário, o juízo ou Tribunal da causa decidirá, inicialmente, sobre a eventual inexistência de efetivo interesse de uma das partes em implementar o processo de negociação coletiva de que trata esta Lei, após o que, o julgamento seguirá o disposto nesta Lei.

§ 1º Caso a não-implementação efetiva do processo de negociação coletiva seja imputada ao Poder Público, serão considerados atos de improbidade administrativa, previstos no art. 11, inciso II, da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, os procedimentos comissivos ou omissivos do agente público designado para representar o Poder Público no processo de negociação coletiva de que trata esta Lei.

§ 2º Se a responsabilidade pela não-implementação efetiva do processo de negociação coletiva recair sobre os representantes dos trabalhadores, será atribuída multa à entidade sindical em valor proporcional à sua condição econômica e à relevância do serviço público ou atividade estatal afetada.

Art. 31. As providências necessárias ao cumprimento da decisão judicial favorável aos servidores públicos serão adotadas num período máximo de trinta dias, contado da intimação do Poder Público.

Parágrafo único. Expirado o prazo estabelecido no *caput* deste artigo, será fixada multa diária pelo juízo ou Tribunal da causa, sem prejuízo das sanções penais, civis e administrativas aos agentes públicos que derem causa à demora no cumprimento ou ao descumprimento da decisão judicial.

Art. 32. Julgada a greve ilegal, o retorno dos servidores aos locais de trabalho deverá ocorrer em prazo não superior a quarenta e oito horas contado da intimação da entidade sindical responsável.

§ 1º No caso de não haver retorno ao trabalho no prazo fixado no *caput* deste artigo, será cobrada multa diária da entidade sindical responsável, em valor proporcional à sua condição econômica e à relevância do serviço público ou atividade estatal afetada, a ser fixada pelo juízo ou Tribunal da causa.

§ 2º Os servidores que não retornarem no prazo fixado no *caput* deste artigo sujeitar-se-ão a processo administrativo disciplinar, nos termos de sua legislação estatutária.

Capítulo V

DISPOSIÇÕES GERAIS E FINAIS

Art. 33. Os empregados públicos regidos pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, submetem-se, no que concerne à disciplina do exercício do direito de greve, ao disposto na Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989.

Art. 34. É vedada a greve aos membros das Forças Armadas e aos integrantes das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares.

Art. 35. A Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 2º
.....

XI – descumprimento, no caso de greve dos servidores públicos, da determinação legal de manter em atividade percentual mínimo de servidores, com o propósito de assegurar a regular continuidade da prestação dos serviços públicos ou das atividades estatais, ou da decisão judicial que tenha determinado o retorno ao cargo público.

.....” (NR)

“Art. 4º

I – 6 (seis) meses, nos casos dos incisos I, II, IX e XI do *caput* do art. 2º desta Lei;

.....”(NR)

“Art. 7º

.....

II – nos casos dos incisos I a III, V, VI e XI do art. 2º, em importância não superior ao valor da remuneração constante dos planos de retribuição ou nos quadros de

cargos e salários do serviço público, para servidores que desempenhem função semelhante, ou, não existindo a semelhança, às condições do mercado de trabalho.

.....” (NR)

“**Art. 12.**

.....

IV – pelo cumprimento da determinação legal ou da decisão judicial de que trata o inciso XI do art. 2º desta Lei.

.....” (NR)

Art. 36. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A redação original do inciso VII do art. 37 da Constituição Federal de 1988 foi alterada pela Emenda Constitucional nº 19, de 5 de junho de 1998, conhecida como Emenda Constitucional da Reforma Administrativa, para estabelecer que o direito de greve dos servidores públicos será disciplinado não mais por lei complementar, mas, sim, por lei específica, vale dizer, lei ordinária que disponha apenas sobre greve no serviço público.

Tal alteração teria sido causada pela dificuldade em se obter o *quorum* qualificado para aprovação de projeto de lei complementar em matéria com tamanho grau de complexidade.

Fundamental registrar que em 1989, menos de um ano após a promulgação da Constituição Federal de 1988, foi publicada a Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989, que disciplina o exercício do direito de greve dos trabalhadores do setor privado.

No setor público o debate se torna muito mais complexo e é por isso que, passados cerca de vinte e três anos da promulgação da Constituição Federal de 1988 e cerca de treze

anos da alteração empreendida pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, o direito de greve dos servidores públicos ainda se encontra com seu exercício mitigado em face da inexistência de norma que lhe fixe os termos e limites.

Não há como olvidar que a greve dos servidores públicos impacta imediatamente os serviços públicos prestados aos cidadãos, serviços esses imantados pelo princípio da não-interrupção.

Aqui, diferentemente do que ocorre no setor privado, não há oposição entre o capital e o trabalho, e, sim, entre o Estado e seus servidores, com claros reflexos no atendimento das demandas mais essenciais da sociedade.

Ademais, a remuneração dos servidores públicos e as regras que balizam sua relação com Estado são fixadas em lei cuja iniciativa compete aos respectivos Chefes do Poder Executivo ou a autoridades da cúpula dos outros Poderes, conforme o caso.

Registre-se, ainda, que as balizas fixadas nas Leis Orçamentárias Anuais e na Lei de Responsabilidade Fiscal, consoante o disposto no art. 169, § 1º, da Constituição Federal, impõem limites aos gestores públicos no que concerne ao atendimento de demandas remuneratórias dos servidores públicos, pano de fundo dos movimentos paredistas.

Resultante dessa indesejada omissão inconstitucional é a inexistência de um conjunto de normas orgânicas e sistematizadas que tratem do tema.

Essa anomia tem como consequência as 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.

Trata-se, a despeito do esforço dos envolvidos, de solução desarrazoada e ineficiente do Estado a problema de tamanha complexidade.

Vigoram, nessa lógica de decisões individualizadas, a assimetria, a desconexão e a contradição quanto aos aspectos essenciais do debate como, por exemplo, o tempo necessário para comunicação aos órgãos interessados antes da deflagração da greve, o tratamento conferido aos dias parados, a definição dos serviços considerados essenciais, o percentual mínimo de servidores que deve ser destacado para assegurar a continuidade dos serviços públicos e a mínima lesão aos cidadãos usuários desses serviços, entre outros.

Paralelamente ao ajuizamento de ações nas instâncias inferiores do Poder Judiciário para a solução de casos concretos, mencionado nos parágrafos anteriores, várias entidades sindicais impetraram mandados de injunção perante o Supremo Tribunal Federal (STF) para que, por decisão judicial da Corte Suprema fosse tornado viável o exercício do direito de greve dos servidores públicos, direito social fundamental.

Em outubro de 2007, no julgamento dos Mandados de Injunção nº 670 e 712, impetrados por entidades sindicais representativas de servidores públicos que almejavam assegurar o exercício do direito de greve por seus filiados, o STF promoveu radical alteração em sua pacífica jurisprudência, consolidada há cerca de duas décadas, e, em face da inexistência da norma regulamentadora, decidiu dar, com abrangência sobre todos os servidores públicos, solução normativa ao caso, de forma a viabilizar o exercício do direito de greve dos servidores públicos.

Entendeu o STF que, enquanto não fosse editada a lei ordinária específica de que trata o inciso VII do art. 37 da Constituição Federal, aplicar-se-ia, para a disciplina da greve no setor público, no que coubesse, o contido na Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989, que disciplina o exercício do direito de greve dos trabalhadores do setor privado.

É inquestionável o fato de que a decisão do STF constitui significativo avanço no enfrentamento da questão, eis que fixa uma diretriz normativa, ainda que precária e incompleta, para o exercício do direito de greve dos servidores públicos.

Tal fato, contudo, não elide a responsabilidade do Congresso Nacional de exercer plenamente sua competência para disciplinar, por lei ordinária específica, o direito de greve dos servidores públicos.

Assim, em face do dever-poder do Congresso Nacional de deliberar sobre matéria de tamanha relevância, que diz, de um lado, com o exercício do direito de greve por parte dos servidores públicos, e, de outro, com a necessidade da sociedade de ver prestados serviços públicos com qualidade e sem solução de continuidade, é apresentado o presente projeto de lei.

Foram utilizados, como importantes insumos na construção do texto que ora se analisa, a legislação brasileira sobre o direito de greve, as Constituições e as legislações infraconstitucionais de diversos países europeus e americanos, as normas da Organização Internacional do Trabalho (OIT), os ensinamentos de importantes doutrinadores pátrios, além da análise detida da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e do STF sobre o assunto.

O presente projeto de lei aborda, dentre outras, as seguintes questões que parecem essenciais:

- a) a abrangência nacional da lei e a identificação dos servidores públicos alcançados pela norma (art. 1º);
- b) o conceito de greve (art. 2º);
- c) a competência da entidade sindical dos servidores para convocar, na forma de seus estatutos, assembléia geral que definirá a pauta de reivindicações e a deflagração da greve, em homenagem ao princípio da autonomia sindical (art. 3º e 4º);
- d) a inclusão da inovadora temática da negociação coletiva e dos métodos alternativos de solução dos conflitos (no Capítulo II, arts. 5º a 8º);
- e) a fixação de requisitos para deflagração da greve (art. 10);
- f) os direitos dos grevistas (art. 11);

g) a não suspensão do vínculo funcional, os efeitos da greve sobre a remuneração dos dias parados e sobre o cômputo do tempo de serviço (arts. 12 e 13);

h) a definição dos serviços públicos considerados essenciais (art.17);

i) o percentual mínimo de servidores que deve assegurar a continuidade desses serviços (art. 18);

j) a possibilidade de contratação por tempo determinado de servidores nas hipóteses de descumprimento dos percentuais mínimos (art.20 a 22);

l) as hipóteses de encerramento da greve (art. 23);

m) a cláusula genérica de declaração de ilegalidade da greve (art. 25);

n) o abuso do direito de greve (art. 26);

o) a responsabilidade por atos praticados durante a greve (art. 27);

p) a apreciação da greve pelo Poder Judiciário (Capítulo IV, arts. 28 a 32);

q) a submissão do exercício do direito de greve dos empregados públicos regidos pela CLT ao regime instituído pela Lei nº 7.783, de 1989 (art. 33); e

r) a vedação de greve às Forças Armadas, às Polícias Militares e aos Corpos de Bombeiros Militares (art. 34).

Partiu-se do pressuposto, na conformação do presente projeto, de que a greve deve ser, de fato, recurso extremo, depois de fracassadas todas as tentativas de solução negociada.

Nesse sentido, há que se registrar a ênfase conferida à tentativa de desjudicialização do conflito, seja por intermédio da

negociação coletiva envolvendo os servidores e o Estado (mecanismo de autocomposição), seja pelo recurso aos métodos alternativos de solução do conflito como a mediação, a conciliação ou a arbitragem (mecanismos de heterocomposição).

O projeto de lei adota, e, de certa forma, detalha as principais diretrizes da Convenção nº 151 da OIT, que dispõe sobre relações de trabalho na administração pública, já aprovada, em 2010, pelo Congresso Nacional.

Na disciplina da negociação coletiva são feitas, obviamente, ressalvas à necessária observância das balizas constitucionais referentes ao regime jurídico e à remuneração dos servidores.

Imagina-se ter alcançado, com a presente proposição, certo equilíbrio entre as legítimas e justas demandas dos servidores públicos quanto ao exercício de um direito fundamental e a necessidade da sociedade em ver preservada a continuidade da prestação dos serviços públicos.

Por todo o exposto, espero ter a oportunidade de ver instalado amplo debate no Senado Federal para que as propostas contidas neste projeto de lei sejam aprimoradas e, ao final, aprovadas pelas Senhoras Senadoras e pelos Senhores Senadores.

Sala das Sessões,

Senador **ALOYSIO NUNES FERREIRA**

ANEXO VI**PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 287/2013****PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 2013**

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.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Capítulo I**Das Disposições Iniciais**

Art. 1º A presente Lei tem por objetivo regulamentar a solução e o tratamento dos conflitos nas relações de trabalho entre os servidores e empregados públicos e o Estado, e ainda definir diretrizes para a negociação coletiva, no âmbito da administração pública direta, autárquica ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, decorrente da ratificação, pelo Brasil, da Convenção nº 151 da Organização Internacional do Trabalho.

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 por serem preceitos constitucionais indissociáveis do processo de democratização das relações de trabalho no âmbito da administração pública.

Art. 3º A liberdade e a autonomia de organização de classe dos 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, pressupõem o direito à negociação coletiva, inclusive como instrumento de solução de conflitos nas relações de trabalho.

Art. 4º A greve, assim considerada a suspensão coletiva, temporária e pacífica do serviço ou atividade da administração pública direta, autárquica ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, será exercida em conformidade com o estabelecido nesta Lei.

Capítulo II

Do Direito à Livre Associação Sindical e das Entidades Representativas

Art. 5º A livre associação de classe é garantida a todos os 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.

Art. 6º O servidor ou empregado público da administração pública direta, autárquica ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá ser prejudicado, beneficiado, isento de um dever ou privado de direito algum em virtude do exercício da associação ou entidade de classe representativa.

Art. 7º Fica assegurado o afastamento de 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 para o exercício de mandato classista, em proporção a ser estabelecida pela lei que regulamenta o respectivo regime jurídico de forma a permitir o livre exercício de dirigente classista.

Parágrafo único. Fica assegurada a dispensa de ponto ao representante da entidade de classe que componha a bancada classista para participar de mesa de negociação.

Art. 8º Ficam asseguradas às entidades de classe a livre divulgação de movimentos grevistas e o direito à arrecadação de fundos de greve.

Capítulo III

Da Negociação Coletiva

Art. 9º 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 e deverá ser permanente, de forma a assegurar os princípios básicos da administração pública e, ainda, o da liberdade de associação sindical.

Art. 10. Os sistemas de negociação serão organizados com a finalidade de:

I – oferecer mecanismos eficazes ao tratamento de conflitos nas relações de trabalho;

II – definir procedimentos para a explicitação dos conflitos; e

III – firmar compromissos em que as representações compartilhem a defesa do interesse público por meio de instrumentos de trabalho que propiciem a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados à sociedade.

Art. 11. A negociação coletiva será exercida por meio de mesas de negociação permanente, a ser instituídas no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

§ 1º As mesas de negociação serão regulamentadas por regimento interno que assegurará a liberdade de pauta dos partícipes, o direito à apresentação formal de pleitos, o estabelecimento prévio de prazos regimentais 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 e os trabalhos serão acompanhados pelo Observatório das Relações de Trabalho do Serviço Público.

§ 3º O regimento interno da mesa de negociação deverá abarcar os critérios para aferição da representatividade de cada entidade de classe, devendo observar, no mínimo, a qualidade da entidade como substituto processual dos servidores por ele representados.

§ 4º Caberá à entidade de classe representativa dos servidores convocar até fevereiro de cada ano, na forma de seu estatuto, assembleia-geral para deliberar sobre as reivindicações da categoria a serem defendidas durante o processo de negociação coletiva.

§ 5º A revisão geral e anual de remuneração que lhe preserve o poder aquisitivo será obrigatoriamente objeto das demandas formuladas na assembleia-geral da categoria.

Art. 12. Apresentada a pauta de reivindicações nos termos do § 4º do art. 11, a administração pública adotará os seguintes procedimentos:

I – instalará mesa de negociação coletiva;

II – manifestar-se-á, no prazo de 60 (sessenta) dias contados do recebimento das reivindicações, acolhendo-as, apresentando proposta conciliatória ou fundamentando a impossibilidade de seu atendimento.

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 possibilita à administração pública e à entidade de classe representativa da categoria a escolha por até 60 (sessenta) dias de métodos alternativos de solução de conflitos através de mediação, conciliação ou arbitragem.

Art. 13. Os acordos oriundos da negociação coletiva serão registrados em instrumentos firmados pelas partes e publicados no Diário Oficial correspondente.

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

Art. 14. Os acordos firmados são bilaterais, comprometendo as partes ao cumprimento das providências para sua efetivação e ao zelo para sua manutenção.

Art. 15. Caberá ao titular do respectivo Poder homologar ou aditar as proposições apresentadas pelo sistema de negociação permanente.

Parágrafo único. A atribuição de que trata o *caput* poderá ser exercida por delegação de competência.

Capítulo IV

Do Direito de Greve

Art. 16. O direito de greve é assegurado 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, nos termos e nos limites estabelecidos por esta lei, competindo-lhes decidir livremente sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam por meio dele defender.

Parágrafo único. São assegurados aos grevistas o emprego de meios pacíficos tendentes a persuadir os trabalhadores a aderirem à greve, a arrecadação de fundos e a livre divulgação do movimento.

Art. 17. Durante a greve, a entidade de classe e a respectiva direção do órgão, autarquia ou fundação ficam obrigados a garantir o atendimento das necessidades inadiáveis da sociedade.

Art. 18. De forma a assegurar o atendimento das necessidades inadiáveis da sociedade, o direito de greve submeter-se-á a juízo de proporcionalidade e razoabilidade, nos seguintes termos:

- a) é assegurado o emprego de meios pacíficos de persuasão à greve, a sua livre divulgação e a arrecadação de fundos;
- b) é vedada a realização de movimento grevista armado;
- c) os militares das Forças Armadas e das forças auxiliares não têm direito de realizar greve.

Parágrafo único. A autorregulamentação do exercício do direito de greve deve ser aprovada em instância coletiva e representativa das entidades de classe dos servidores públicos.

Art. 19. As faltas ao trabalho em decorrência de greve serão objeto de negociação a qualquer tempo, devendo produzir um plano de compensação que contemple os dias parados e o trabalho não realizado.

§ 1º Não havendo acordo, as faltas implicarão a perda de remuneração, a ser efetivada mensalmente em valor não superior a 10% (dez por cento) da remuneração do servidor.

§ 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.

§ 3º Os dias parados não serão computados para fins de estágio probatório, a que se refere o art. 20 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

Art. 20. O direito de greve não pode ser exercido por mais de 70% (setenta por cento) dos servidores ou empregados públicos lotados em um mesmo órgão ou unidade administrativa, devendo permanecer um percentual mínimo de 30% (trinta por cento) do efetivo total em atividade durante a greve.

Art. 21. A inobservância dos princípios referidos nesta Lei acarretará penalidades à parte responsável.

Capítulo V

Dos Observatórios das Relações de Trabalho no Serviço Público

Art. 22. Ficam instituídos os observatórios das relações de trabalho no serviço público, no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de caráter tripartite, com o objetivo de:

I – atuar como observador, instância consultiva e mediadora nos eventuais conflitos advindos das mesas de negociação coletiva;

II – avaliar projetos de autorregulamentação de greve a que se refere o parágrafo único do art. 18 desta Lei;

III – desenvolver estudos e pesquisas na área das relações de trabalho no serviço público.

Parágrafo único. A composição do observatório das relações de trabalho no serviço público observará a relação de proporção entre seus membros, devendo a indicação da totalidade dos membros da sociedade civil organizada ser realizada pelas bancadas na proporção de 50% (cinquenta por cento) para a bancada governamental e 50% (cinquenta por cento) para as entidades de classe.

Capítulo VI

Das Disposições Finais

Art. 23. A responsabilidade pela prática de atos irregulares, ilícitos ou prática de crimes cometidos no curso de greve, ou em atos antissindicais, será apurada na forma da lei.

Art. 24. Compete à justiça comum 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.

Art. 25. A autoridade competente terá até o dia 31 de agosto de cada ano para encaminhar projeto de lei ao Poder Legislativo, nos termos da Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, com efeitos financeiros a partir de janeiro do ano seguinte.

Parágrafo único. No projeto de lei a que se refere o *caput*, poderão constar a abrangência, as condições, a aplicabilidade, os prazos e a vigência do acordado na negociação coletiva prevista nesta Lei.

Art. 26. Esta Lei entra em vigor após decorridos sessenta dias de sua publicação oficial.

Sala da Comissão,

Senadora Ana Rita, Presidenta

Senador Paulo Paim, Relator



SENADO FEDERAL
Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa - CDH
SUGESTÃO Nº 7, de 2012

ASSINAM O PARECER, NA 22ª REUNIÃO, DE 06/06/2013, OS(AS) SENHORES(AS) SENADORES(AS)

PRESIDENTE: X *[assinatura]*
RELATOR: X *[assinatura]* SEN. PAULO PAIM

Bloco de Apoio ao Governo(PSOL, PT, PDT, PSB, PC DO B, PRB)	
Ana Rita (PT) <u>X</u> <i>[assinatura]</i>	1. Angela Portela (PT)
João Capiberibe (PSB)	2. Eduardo Suplicy (PT) <i>[assinatura]</i>
Paulo Paim (PT) <u>(RELATOR)</u>	3. Humberto Costa (PT)
Randolfe Rodrigues (PSOL)	4. Anibal Diniz (PT)
Cristovam Buarque (PDT)	5. João Durval (PDT)
Eduardo Lopes (PRB) <i>[assinatura]</i>	6. Lídice da Mata (PSB) <i>[assinatura]</i>
Bloco Parlamentar da Maioria(PV, PSD, PMDB, PP)	
VAGO	1. Roberto Requião (PMDB) <i>[assinatura]</i>
Pedro Simon (PMDB)	2. Ricardo Ferraço (PMDB)
Paulo Davim (PV)	3. VAGO
VAGO	4. VAGO
Sérgio Petecão (PSD)	5. VAGO
VAGO	6. VAGO
Bloco Parlamentar Minoria(PSDB, DEM)	
Ataídes Oliveira (PSDB) <i>[assinatura]</i>	1. VAGO
VAGO	2. VAGO
VAGO	3. Wilder Moraes (DEM) <i>[assinatura]</i>
VAGO	4. VAGO
Bloco Parlamentar União e Força(PTB, PSC, PPL, PR)	
Magno Malta (PR) <i>[assinatura]</i>	1. VAGO
Gim (PTB)	2. VAGO
VAGO	3. VAGO

[Assinaturas manuscritas em azul]

[Assinatura manuscrita em azul]





SENADO FEDERAL
Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa – CDH
PROJETO DE LEI DO SENADO Nº DE ORIUNDO DA SUG Nº 7 DE 2012

ASSINAM O PARECER, NA 22ª REUNIÃO, DE 06/06/2013, OS (AS) SENHORES (AS) SENADORES (AS)

PRESIDENTE: *[assinatura]*

RELATOR: *[assinatura]*

Bloco de Apoio ao Governo (PSOL, PT, PDT, PSB, PC DO B, PRB)

ANA RITA (PT) <input checked="" type="checkbox"/> <i>[assinatura]</i>	1. ANGELA PORTELA (PT)
JOÃO CAPIBERIBE (PSB)	2. EDUARDO SUPLICY (PT) <i>[assinatura]</i>
PAULO PAIM (PT) (RELATOR)	3. HUMBERTO COSTA (PT)
RANDOLFE RODRIGUES (PSOL)	4. ANIBAL DINIZ (PT)
CRISTOVAM BUARQUE (PDT)	5. JOÃO DURVAL (PDT)
EDUARDO LOPES (PRB) <i>[assinatura]</i>	6. LÍDICE DA MATA (PSB) <i>[assinatura]</i>

Bloco Parlamentar da Maioria (PV, PSD, PMDB, PP)

VAGO	1. ROBERTO REQUIÃO (PMDB) <i>[assinatura]</i>
PEDRO SIMON (PMDB)	2. RICARDO FERRAÇO (PMDB)
PAULO DAVIM (PV)	3. VAGO
VAGO	4. VAGO
SÉRGIO PETECÃO (PSD)	5. VAGO
VAGO	6. VAGO

Bloco Parlamentar Minoria (PSDB, DEM)

ATAÍDES OLIVEIRA (PSDB) <i>[assinatura]</i>	1. VAGO
VAGO	2. VAGO
VAGO	3. WILDER MORAIS (DEM) <i>[assinatura]</i>

Bloco Parlamentar União e Força (PTB, PSC, PPL, PR)

MAGNO MALTA (PR) <i>[assinatura]</i>	1. VAGO
GIM (PTB)	2. VAGO
	3. VAGO



ANEXO VIII

PROJETO DE LEI Nº 397/2015

**SENADO FEDERAL****TEXTO FINAL****PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 397, DE 2015**

Estabelece normas gerais para a negociação coletiva na administração pública direta, nas autarquias e nas fundações públicas dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

CAPÍTULO I**DISPOSIÇÕES GERAIS**

Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais para a negociação coletiva na administração pública direta, nas autarquias e nas fundações públicas dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Art. 2º A negociação coletiva de que trata esta Lei observará, também, o disposto na Convenção nº 151 e na Recomendação nº 159, ambas da Organização Internacional do Trabalho (OIT), firmadas em 1978, no Decreto Legislativo nº 206, de 7 de abril de 2010, que as aprova, e no Decreto nº 7.944, de 6 de março de 2013, que as promulga.

§ 1º A expressão “pessoas empregadas pelas autoridades públicas”, constante do item 1 do Artigo 1 da Convenção nº 151 da OIT, abrange tanto os empregados públicos ingressos na Administração Pública mediante concurso público, regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, quanto os servidores públicos no plano federal, regidos pela Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e os servidores públicos nos âmbitos estadual, distrital e municipal, dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, regidos pela legislação específica de cada um desses entes federativos.

§ 2º Consideram-se “organizações de trabalhadores” abrangidas pela Convenção apenas as associações profissionais ou sindicais constituídas nos termos do art. 8º da Constituição Federal.

§ 3º Na falta de entidade de primeiro grau, assembleia dos servidores interessados constituirá comissão de negociação, coordenada, quando houver, pela entidade de grau superior respectiva.

Art. 3º A negociação coletiva de que trata esta Lei é o mecanismo permanente de prevenção e solução de conflitos envolvendo os servidores e empregados públicos e a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, bem como suas autarquias e fundações públicas.

Art. 4º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão editar normas suplementares às previstas nesta Lei, para que sejam atendidas as respectivas peculiaridades.

CAPÍTULO II

DOS PRINCÍPIOS, DOS OBJETIVOS GERAIS E DOS LIMITES

Art. 5º A negociação coletiva de que trata esta Lei, além de observar os princípios gerais aplicáveis à administração pública dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, previstos no *caput* do art. 37 da Constituição Federal, rege-se pelos seguintes princípios específicos:

- I – democratização da relação entre o ente estatal e seus servidores e empregados;
- II – continuidade e perenidade da negociação coletiva;
- III – efetivo interesse em negociar;
- IV – paridade de representação na negociação;
- V – legitimidade dos negociadores;
- VI – razoabilidade das propostas apresentadas;
- VII – transparência na apresentação de dados e informações;
- VIII – lealdade e boa-fé na negociação;
- IX – contraditório administrativo;
- X – respeito à diversidade de opiniões;
- XI – razoável duração do processo de negociação;
- XII – efetividade da negociação e respeito ao pactuado.

Art. 6º Constituem objetivos gerais da negociação coletiva de que trata esta Lei:

- I – prevenir a instauração de conflitos;
- II – tratar os conflitos instaurados e buscar a solução por autocomposição;

III – observar os limites constitucionais e legais à negociação;

IV – comprometer-se com o resultado da negociação;

V – adotar, quando necessário, as medidas cabíveis no âmbito do Poder Legislativo para tornar possível a conversão em lei do que foi negociado;

VI – minimizar a judicialização de conflitos envolvendo servidores e empregados públicos e os entes estatais;

VII – contribuir para reduzir a incidência de greves de servidores e empregados públicos.

Art. 7º São limites constitucionais e legais a serem observados na negociação coletiva no setor público:

I – o princípio da reserva legal;

II – a prerrogativa de iniciativa do Presidente da República nas leis que disponham sobre as matérias tratadas no inciso II do § 1º do art. 61 da Constituição Federal e nos dispositivos similares das constituições estaduais e leis orgânicas distrital e municipais;

III – as prerrogativas de iniciativa estatuídas no inciso IV do art. 51, no inciso XIII do art. 52, no inciso II do art. 96, no § 2º do art. 127 e nos §§ 3º e 4º do art. 134, todos da Constituição Federal, e nos dispositivos similares, quando houver, das constituições estaduais e leis orgânicas distrital e municipais;

IV – os parâmetros orçamentários previstos na Constituição Federal, em especial as regras contidas no art. 169;

V – as regras relativas às despesas com pessoal previstas na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, em especial nos arts. 18 a 23;

VI – outras restrições previstas em leis específicas.

CAPÍTULO III

DA FORMA, DA ABRANGÊNCIA, DO OBJETO, DOS ATORES E DO INSTRUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DA NEGOCIAÇÃO COLETIVA

Art. 8º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão prover todos os meios necessários para a plena efetivação da negociação coletiva como mecanismo permanente de prevenção e de solução de conflitos, nos termos desta Lei.

Parágrafo único. Incluem-se no conceito de meios necessários de que trata o *caput* os recursos físicos, de infraestrutura, materiais, computacionais e humanos.

Art. 9º Cada ente federativo definirá o órgão ou entidade pública responsável por dar suporte à realização da negociação coletiva e, em conjunto com os representantes dos servidores ou empregados públicos, a forma e a estrutura da negociação.

Art. 10. A abrangência da negociação coletiva será definida livremente pelos representantes dos servidores e empregados públicos e do ente estatal envolvidos na negociação.

Parágrafo único. A negociação poderá abranger:

I – um único órgão e/ou entidade;

II – conjunto de órgãos e/ou entidades;

III – todos os órgãos e/ou entidades.

Art. 11. São objeto de negociação coletiva todas as questões relacionadas aos servidores e empregados públicos, incluindo:

I – planos de carreira;

II – criação, transformação e extinção de cargos, funções e empregos públicos;

III – remuneração;

IV – revisão geral anual da remuneração, de que trata o art. 37, inciso X, da Constituição Federal;

V – regime jurídico;

VI – estabilidade e avaliação de desempenho;

VII – condições de trabalho;

VIII – planos de saúde;

IX – planos de capacitação;

X – aposentadoria e demais benefícios previdenciários;

XI – qualidade dos serviços públicos prestados;

XII – política de recursos humanos;

XIII – estrutura e funcionamento da administração pública direta, autárquica e fundacional.

Art. 12. Participam do processo de negociação coletiva, de forma paritária, os representantes dos servidores e empregados públicos e os representantes do ente estatal respectivo.

§ 1º Cabe às entidades dos servidores e empregados públicos, na forma de seu estatuto, a designação de seus representantes, assim como a definição de seu posicionamento sobre as questões que serão tratadas no processo de negociação coletiva.

§ 2º Os representantes do ente estatal no processo de negociação coletiva serão designados pelo titular do órgão ou entidade que detenha a competência de coordenar e gerir o respectivo sistema de pessoal civil.

§ 3º Os representantes dos servidores e empregados públicos e os do ente estatal envolvidos na negociação devem possuir o conhecimento necessário sobre as matérias objeto de negociação, assim como autonomia para negociar.

§ 4º Os representantes dos servidores e empregados públicos e os do ente estatal envolvidos na negociação elaborarão cronograma de trabalhos e poderão, ainda, aprovar regimento interno que disponha sobre os procedimentos da negociação e o detalhamento de suas responsabilidades.

§ 5º A participação no processo de negociação não é remunerada.

§ 6º Nas hipóteses em que a negociação ultrapasse os limites de autonomia concedidos aos representantes, a reunião será suspensa para que se colha o posicionamento oficial da entidade sindical ou de classe e do ente público respectivo, necessário para o prosseguimento das tratativas.

Art. 13. As partes poderão solicitar, mediante acordo entre si, a participação de mediador, que terá como atribuição colaborar com a condução do processo de negociação com vistas à obtenção de êxito.

Art. 14. Os atos comissivos ou omissivos meramente procrastinatórios, devidamente comprovados, que denotem desinteresse dos representantes do ente estatal em implementar o processo de negociação coletiva de que trata esta Lei poderão dar ensejo à sua caracterização como infração disciplinar, nos termos do respectivo regime jurídico.

Art. 15. Quando o desinteresse de que trata o art. 14 for dos representantes dos servidores e empregados públicos, poderá ser atribuída multa à respectiva entidade em valor proporcional à sua condição econômica.

Art. 16. Concluída a negociação, será elaborado termo de acordo.

§ 1º Constarão do termo de que trata o *caput*:

I – a identificação das partes abrangidas;

II – o objeto negociado;

III – os resultados alcançados com a negociação coletiva;

IV – as formas de sua implementação e os responsáveis por ela;

V – o período de sua vigência e a especificação da possibilidade de renovação ou revisão.

§ 2º Subcreverão o termo de que trata o *caput* os representantes dos servidores e empregados públicos e do ente estatal envolvidos na negociação.

§ 3º Deverá constar do termo de que trata o *caput* a manifestação do titular do órgão ou entidade que detenha a competência de coordenar e gerir o sistema de pessoal civil no âmbito do respectivo ente federado.

§ 4º O termo de que trata o *caput* constitui-se no instrumento de formalização da negociação coletiva para todos os fins previstos nesta Lei.

Art. 17. Havendo acordo integral entre as partes, deverão ser adotadas as seguintes medidas após a elaboração do termo previsto no art. 16:

I – as cláusulas da negociação que tratem de questões que prescindam de lei para sua efetivação serão encaminhadas aos órgãos ou entidades competentes para sua imediata adoção;

II – as cláusulas abrangidas pelo princípio da reserva legal e pela 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.

Art. 18. Havendo acordo parcial ao término da negociação coletiva, a parte consensual seguirá o previsto nos incisos I e II do art. 17.

Art. 19. No caso de acordo parcial, de que trata o art. 18, ou de inexistência de acordo, a parte controversa será submetida, caso haja interesse comum dos representantes dos servidores e empregados públicos e do ente estatal, a processos alternativos de solução de conflitos, como mediação, conciliação ou arbitragem.

§ 1º O ente estatal desenvolverá programas destinados a auxiliar, orientar e estimular a autocomposição, bem como a identificar ou desenvolver soluções consensuais para a controvérsia.

§ 2º Os processos alternativos previstos no *caput* devem ser instituídos de modo a garantir a independência e a imparcialidade da decisão e a inspirar confiança nas partes interessadas.

§ 3º Solucionado o conflito, será subscrito termo pelos representantes dos servidores e empregados públicos e do ente estatal, ou será proferida sentença arbitral, observado o disposto nos incisos I e II do art. 17.

CAPÍTULO IV

DA NEGOCIAÇÃO COLETIVA E DA RELAÇÃO COM O PODER LEGISLATIVO

Art. 20. Nas hipóteses em que haja previsão constitucional para que a matéria objeto de negociação coletiva seja veiculada por lei com reserva de iniciativa, cópia do termo de acordo será encaminhada ao Poder Legislativo juntamente com o projeto de lei e com a exposição de motivos.

Parágrafo único. Sempre que julgado necessário, será adotado o regime de urgência para a matéria.

Art. 21. As entidades que representam os servidores e empregados públicos, os órgãos estatais competentes pela articulação institucional com o Poder Legislativo e as lideranças do governo na respectiva casa legislativa promoverão os esforços necessários junto às lideranças partidárias para que os projetos de lei que veiculam o resultado de negociações coletivas exitosas tramitem com a celeridade desejada e respeitem, sempre que possível, os resultados das negociações, observado o disposto no art. 63, inciso I, da Constituição Federal.

Art. 22. Eventuais alterações de mérito no projeto serão consideradas pelo chefe do Poder Executivo respectivo, ouvida a mesa de negociação, quando da análise de que trata o art. 66 da Constituição Federal, que subsidia sua sanção ou veto.

CAPÍTULO V

DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 23. Publicada a lei que veicula o objeto de negociação coletiva, seus efeitos serão monitorados e avaliados pelos representantes dos servidores e empregados públicos e pelos representantes do respectivo ente estatal.

Art. 24. Será promovido intercâmbio periódico de experiências envolvendo a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e os representantes dos servidores e empregados públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com o objetivo de aprimorar e desenvolver a negociação coletiva no setor público.

Art. 25. Aplica-se esta Lei às negociações ou a quaisquer tratativas envolvendo servidores e empregados públicos e ente federado que se achem em curso, em nível administrativo, na data em que entrar em vigor.

Art. 26. Esta Lei entra em vigor após decorridos 90 (noventa) dias de sua publicação oficial.