

afipea

Sindicato Nacional dos
Servidores do Ipea

Associação dos
Funcionários do Ipea

Por uma Reforma Administrativa Republicana, Democrática
e Desenvolvimentista: A regulamentação do direito de
negociação coletiva e de greve no setor público

NOTA TÉCNICA 4

Por: Regina Coeli Moreira Camargo

**Por uma Reforma Administrativa Republicana, Democrática e Desenvolvimentista:
a regulamentação do direito de negociação coletiva e de greve no setor público**

Regina Coeli Moreira Camargos¹

1. Introdução.

O atual governo pretende enviar ao Congresso Nacional uma proposta de Reforma Administrativa em linha com as reformas realizadas desde 2016, após o *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff.

Conforme o estudo “Reforma Administrativa do Governo Federal. Contornos, Mitos e Alternativas”, elaborado pela Frente Parlamentar Mista em Defesa do Serviço Público, com apoio de diversas entidades do funcionalismo federal e da sociedade civil, os principais elementos dessa reforma são a redução do tamanho e do papel do Estado na economia e na proteção social e a compressão do gasto público.² Esses elementos também estão presentes na Reforma Trabalhista (Lei 13.467/17), na Emenda Constitucional 95 (“Teto de Gastos”) e na Reforma da Previdência (Emenda Constitucional 103), recentemente aprovada.

Quanto à Reforma Trabalhista, as ideias centrais foram reduzir a regulação estatal e sindical das relações de trabalho, ampliar o poder empresarial para definir os parâmetros de contratação, gestão, remuneração e dispensa dos empregados e reduzir os custos das empresas com a folha de pagamentos. Tais ideias, de algum modo, estão contidas, também, na proposta de Reforma Administrativa que o governo pretende encaminhar ao Congresso Nacional, de acordo com o estudo supra citado, que nela identificou quatro eixos estruturantes, a saber:

“1º) reduzir despesas com o funcionalismo civil, o que envolve: adiamento por tempo indefinido de concursos; priorização de formas de contratação via terceirização e contratos temporários (Decreto 9.507/2018); rebaixamento dos salários de entrada, com alinhamento em relação ao setor privado; revisão das tabelas de progressão, no sentido se estendê-las no tempo e impedir que todos os servidores cheguem ao topo remuneratório; possibilidade de redução forçada de jornada, com diminuição proporcional de salários (PEC 438/2018);

2º) flexibilizar a estabilidade dos servidores, mediante uma nova regulamentação da dispensa por insuficiência de desempenho (PLS 116/2017);

3º) enxugar radicalmente o número de carreiras: reduzir o número de carreiras do Executivo, das cerca de 310 atuais para 20 ou 30; centralizar a gestão do RH, ampliando a disciplina sobre a força de trabalho; facilitar a mobilidade entre órgãos;

¹ Bacharel em Ciências Econômicas pela FACE/UFMG (1987), doutora em Ciência Política pela FAFICH/UFMG (2008), pesquisadora em pós-doutorado no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico no CESIT/IE/Unicamp (fevereiro 2019 a março de 2020). Economista do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos - DIEESE (1993 a 2018), com atuação nas áreas de negociação coletiva, educação e assessoria sindical e pesquisas relacionadas ao mundo do trabalho. Consultora de relações de trabalho. Autora do livro “Negociação Coletiva: trajetória e desafios” - Ed. RTM, Belo Horizonte, 2009. Link para acesso ao C. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1846541179701776>

² Frente Parlamentar Mista em Defesa do Serviço Público. Reforma Administrativa do Governo Federal. Contornos, Mitos e Alternativas. 1ª ed. – Brasília: FONACATE, 2019.

4º) obstaculizar a organização e a atuação sindical: proibição do desconto em folha da contribuição voluntária sindical e associativa dos servidores (MP 873/2019, que não prosperou no Congresso, mas que ensejou a apresentação do PL 3.814/2019, no mesmo sentido); exigência de compensação do ponto, em caso de ausência motivada por atividade sindical (Instrução Normativa 2 SGP/MPDG/2018).”³

Os quatro eixos revelam que “a Reforma Administrativa é condicionada pela ideologia do Estado mínimo e pelas políticas de austeridade centradas nos cortes de despesa, que dificultam a retomada dos investimentos e do crescimento, desprotegem quem mais precisa dos serviços públicos de saúde, educação e assistência, e desorganizam, ao invés de aperfeiçoarem, a administração governamental⁴”.

O quarto eixo, a exemplo do que foi feito na Reforma Trabalhista, explicita o objetivo de dificultar a organização dos servidores federais e a atuação de suas entidades representativas. Caso seja contemplado na Reforma Administrativa, haverá completa reversão dos esforços que vinham sendo realizados, desde o início da década de 2000, pelas entidades representativas do funcionalismo federal e por parlamentares de diversos partidos políticos, para regulamentar plenamente os direitos sindicais dos servidores, cujos fundamentos foram delineados no Artigo 37, incisos VI e VII da Constituição Federal de 1988.

Apesar de mencionar expressamente os direitos de livre associação sindical e de greve na administração pública (este último pendente de regulamentação em lei específica), a Constituição de 1988 não assegurou explicitamente o direito de negociação coletiva. Isso criou um vácuo jurídico nas relações trabalhistas entre os servidores e o Estado, embora a Lei 8.112/1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores federais, preveja garantias para o exercício da atividade sindical e aluda à negociação coletiva. E que também vigore no país, desde março de 2013, a Convenção 151 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que trata do tema.

Esse vácuo ensejou constantes dificuldades e tensões na relação entre governos e servidores. Entretanto, a vigência de um ambiente mais democrático, até recentemente, favoreceu a solução dos conflitos, ainda que às custas de processos de negociação bastante morosos e de longas greves. A falta de regulamentação dos direitos de negociação e de greve do funcionalismo, portanto, não impediu o diálogo e a construção de alternativas para a solução dos conflitos trabalhistas no setor público.

Entretanto, atualmente, os espaços de diálogo e concertação, inclusive no âmbito parlamentar, se encontram fortemente limitados ou mesmo inacessíveis ao movimento sindical dos servidores. Assiste-se, com frequência, a ataques de ministros de Estado e do próprio presidente da República aos servidores, em todos os níveis da administração pública federal, inviabilizando qualquer tentativa de diálogo. Nesse contexto, a ausência de regulamentação dos direitos de negociação e greve acirrará os conflitos entre governo e servidores, com consequências danosas para a sociedade.

Esta Nota Técnica compreende que a regulamentação do direito de negociação e greve no setor público é parte essencial de uma proposta democrática e republicana de Reforma Administrativa, que vise ao aprimoramento da gestão pública.

³ Idem, p. 10-11

⁴ Idem, p.11

Seu objetivo é oferecer subsídios às entidades que compõem o Fórum Nacional das Carreiras Típicas de Estado – FONACATE -, para a formulação de propostas alternativas ao viés fiscalista e autoritário que deve caracterizar a proposta do governo.

A Nota Técnica será estruturada em três partes.

Na primeira, serão discutidas as especificidades da negociação coletiva e da greve no setor público e as controvérsias existentes sobre a constitucionalidade do direito de negociação dos servidores.

Na segunda, serão apresentados os projetos recentes de regulamentação do direito de negociação coletiva e greve no setor público, entre eles a Proposta de Emenda Constitucional (PEC 196/19), que trata da Reforma Sindical. Será também apresentada a proposta de regulamentação da Convenção 151 da OIT formulada pelas Centrais Sindicais, em 2012.

Na última parte serão indicados alguns elementos para a elaboração de propostas para a regulamentação do direito de negociação coletiva e greve no setor público, à luz dos projetos que atualmente tramitam no Parlamento sobre o tema.

2. O Direito de Negociação Coletiva e de Greve no Setor Público: especificidades e controvérsias.

2.1 Especificidades da negociação coletiva e da greve no setor público.

Como dito, a legislação sindical brasileira não prevê explicitamente o direito de negociação coletiva aos servidores públicos, embora tenha estendido a eles, com a Constituição de 1988, o direito de sindicalização e de greve, esse último ainda não regulamentado.

Esse vácuo legal não impediu que os servidores, em todas as esferas - federal, estaduais e municipais -, realizassem negociações coletivas e movimentos grevistas. Entretanto, tornou esses processos excessivamente conflituosos e morosos, com consequências danosas para os servidores e a sociedade - especialmente sua parcela mais vulnerável.

Ademais, ensejou distorções nos processos habituais de negociação coletiva que, na maioria dos casos, foram precedidos da deflagração de greves, muitas vezes prolongadas, como forma de pressão para a simples abertura das negociações. Tal fato mostra que a ausência de regulamentação do direito de negociação coletiva e de greve gera tensões desnecessárias na relação trabalhista entre o Estado e os servidores, comprometendo-se, dessa forma, a gestão pública.

Há, certamente, várias especificidades nas relações trabalhistas entre os servidores e entes públicos, que tornam mais complexa a tarefa de regulamentação do direito de greve e negociação. Entre elas, destacam-se:

- 1) diferentemente da iniciativa privada, o empregador (Estado) não aufer lucros com suas atividades. Seus recursos são sempre escassos diante das necessidades da população e são objeto de disputa entre os diversos setores da sociedade, por ocasião da elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO - e da aprovação da Lei Orçamentária Anual – LOA -;
- 2) o Poder Público tem, constitucionalmente, o dever de observar o “princípio da legalidade”, pelo qual o Executivo só pode realizar despesas se autorizado pelo Legislativo, através da LOA. Esse princípio faz com que uma eventual negociação tenha que incorporar,

necessariamente, o Parlamento, o que torna o processo de negociação no setor público muito mais complexo que na iniciativa privada;

- 3) o Poder Executivo tem que observar os dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), aprovada em 2.000 (Lei Complementar 101), que prevê rígidos limites para o gasto com o funcionalismo público, que, no caso dos Estados e Municípios, não pode superar 60% da Receita Corrente Líquida e, no âmbito da União, 50% da RCL⁵;
- 4) a Emenda Constitucional 95 (Teto de Gastos) adicionou restrições às possibilidades de negociação dos servidores no tocante aos reajustes remuneratórios, ao congelar os gastos públicos por 20 anos. A chamada “PEC Emergencial”, por sua vez, dificultará ainda mais a negociação sobre questões que envolvam qualquer aumento de despesa;
- 5) a negociação coletiva no setor público requer a atuação das entidades sindicais dos servidores nos diferentes momentos do ciclo orçamentário, desde a apresentação do Plano Plurianual (PPA), passando pela apreciação da LDO e encerrando com a votação da LOA.

Adicionalmente, cabe considerar em qualquer proposta de regulamentação da negociação coletiva e da greve no setor público as seguintes questões:

- 1) a negociação dos servidores envolve - além dos servidores, suas entidades representativas e os gestores públicos - diversos atores, entre eles, parlamentares e organizações da sociedade civil, além dos destinatários dos serviços oferecidos à população;
- 2) em muitos casos, a autonomia dos gestores públicos na negociação é bastante reduzida, pois os orçamentos de cada órgão são rígidos e admitem pequena margem para realocação de recursos;
- 3) há disputas entre os diversos órgãos e carreiras nas diversas esferas do Poder Executivo pela apropriação da cota orçamentária relativa à remuneração, o que torna bastante complexa a elaboração de pautas comuns e formação de consensos políticos. A pulverização de interesses e demandas entre categorias e entidades representativas dificulta a unificação dos processos de negociação e mobilização. Portanto, o instituto da data-base existente na negociação coletiva dos trabalhadores na iniciativa privada dificilmente se aplicaria à realidade dos servidores.

Em relação ao direito de greve, as especificidades se relacionam basicamente às noções de “atividades essenciais” e “necessidades inadiáveis”. Em se tratando de serviços prestados e atividades realizadas pelo Estado, pode-se dizer, em tese, que quase todos se encaixam nessas noções. Os que criticam esse direito baseiam-se na visão estreita de que uma greve de servidores entraria em conflito com a própria missão do setor público para com a sociedade.

Com base nessa visão, o direito de greve foi negado aos servidores por muitas décadas pela legislação constitucional e ordinária. Entretanto, a Constituição Federal de 1988 estendeu esse direito aos servidores, deixando sua regulamentação para a lei ordinária.

Que princípios e parâmetros devem orientar a elaboração de uma lei de greve específica para os servidores, considerando a natureza peculiar de suas atividades e a missão social do serviço público? Como a greve nesse setor, muitas vezes, impõe mais ônus à sociedade que aos gestores públicos, gerando potenciais conflitos entre servidores e cidadãos, que mecanismo legal poderia ser criado para resolver ou mitigar conflitos decorrentes dos movimentos paretistas?

⁵ União: 37,9% para o Executivo; 6% para o Judiciário; 3% para ex-territórios e DF; 2,5% para o Legislativo (incluído o Tribunal de Contas da União) e 0,6% para o Ministério Público da União. No caso dos Estados: 49% para o Executivo; 6% para o Judiciário, 3% para o Legislativo (incluído o Tribunal de Contas do Estado) e 2% para o Ministério Público Estadual. No caso dos municípios: 54% para o Executivo e 6% para o Legislativo (incluído o Tribunal de Contas, quando existente).

Tais questões devem ser contempladas em qualquer proposta de regulamentação do direito de greve no setor público.

2.2 As controvérsias sobre a negociação coletiva e a greve no setor público.

2.2.1 A regulamentação da negociação coletiva.

A regulamentação da negociação coletiva no setor público também suscita um rumoroso debate jurídico sobre sua constitucionalidade⁶. A Lei 8.112/1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores federais, aludiu à possibilidade de negociação coletiva para esses trabalhadores. Entretanto, a maioria dos ministros do STF se manifestou, em 1992, pela procedência da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI- 492), requerida pelo então Procurador Geral da República (PGR), Aristides Junqueira Alvarenga, contra as alíneas "d" e "e" do Art. 240 da referida Lei, cujo conteúdo é o seguinte:

“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 decorrente:

a)

b)

c)

d) de negociação coletiva;

e) de ajuizamento, individual e coletivamente, frente à Justiça do Trabalho, nos termos da Constituição Federal. (Brasil, Lei 8.112, 1990).”

O PGR alegou que esses dispositivos contrariavam os artigos 37, 41 e 114 da Constituição Federal⁷ e argumentou que: a) o direito de negociação coletiva previsto na Lei nº 8.112/90 era "incompatível com a sistemática adotada pela Constituição Federal, principalmente quanto ao disposto nos seus artigos 37 a 41, já que qualquer vantagem atribuída ao servidor há de ser conferida por lei"; b) no que se refere à competência da Justiça do Trabalho para o julgamento de dissídios individuais e coletivos de servidores não regidos pela CLT, argumentou que o STF já havia decidido que o Artigo 114 da Constituição Federal "apenas diz

⁶ Uma análise detida sobre a questão da (in)constitucionalidade da negociação coletiva no setor público consta em:

- Vieira Junior, R.J.A. A constitucionalidade da negociação coletiva no setor público brasileiro. Textos para Discussão 135, agosto/2013. Senado Federal. Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa.

⁷Art. 37. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade (...).”

Art. 41. São estáveis, após dois anos de efetivo exercício, os servidores nomeados em virtude de concurso público.

Art.114. Compete à Justiça do Trabalho conciliar e julgar os dissídios individuais e coletivos entre trabalhadores e empregadores, abrangidos os entes de direito público externo e da administração pública direta e indireta dos Municípios, do Distrito Federal, dos Estados e da União, e, na forma da lei, outras controvérsias decorrentes da relação de trabalho, bem como os litígios que tenham origem no cumprimento de suas próprias sentenças, inclusive coletivas.

respeito aos dissídios pertinentes (...) ao pessoal regido pela Consolidação das Leis do Trabalho.”⁸

Apenas o ministro Marco Aurélio Mello julgou improcedente a ADI 492. Em seu voto, o ministro declarou:

“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.”⁹ (grifos da autora)

Da leitura completa do voto do ministro Marco Aurélio,¹⁰ é possível vislumbrar as linhas gerais de uma “regulamentação temperada” do direito de negociação coletiva para os servidores públicos que contemplasse as previsões constitucionais (artigos 37, 41 e 1140) e infraconstitucionais (Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Orçamentária Anual e outras que estabelecem parâmetros legais para revisão dos valores das remunerações dos servidores). Ou seja, o direito de negociação coletiva dos servidores deveria ser garantido e regulamentado, embora de uma forma diferente dos trabalhadores na iniciativa privada. Essa interpretação foi considerada em diversos projetos de lei que trataram do tema ao longo da década de 2.000, que serão analisados na próxima seção.

Em 2003, o STF consolidou seu entendimento sobre a matéria em questão ao editar a Súmula 679, segundo a qual,

“A fixação de vencimentos dos servidores públicos não pode ser objeto de convenção coletiva.”¹¹

A despeito disso, o Executivo federal instituiu, naquele mesmo ano, a Mesa Nacional Permanente de Negociação (MNPN) com a representação sindical dos servidores federais, coordenada pela Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Os resultados dos processos de negociação ocorridos na MNPN foram formalizados em Termos de Acordo, que eram documentos que “consolidam entendimentos construídos em processos de negociação realizados entre Governo Federal e Organizações Sindicais representativas das categorias de servidores da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, com o compromisso de serem encaminhados por meio de Projeto de Lei¹²”.

⁸ Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 492-1. Distrito Federal. Pp. 81 e 82. <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266382>

⁹ Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 492-1. Distrito Federal. P. 14 <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266382>

¹⁰ Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 492-1. Distrito Federal. P.12 a 23 <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266382>

¹¹ <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=3632>

¹² <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/relacoes-de-trabalho/termos-de-acordo>

A instituição desse mecanismo de negociação com os servidores federais foi formalizada num protocolo que apresenta as justificativas para sua criação, seus princípios fundamentais e o objeto da negociação. Quanto a esse último aspecto, dadas as restrições colocadas pela ADI 492 e pela Súmula 679, foi definido genericamente como “a busca de soluções negociadas para os interesses manifestados por todas as partes e a celebração de acordos que externem as conclusões dos trabalhos, comprometendo-se cada uma delas com o fiel cumprimento do que for acordado, respeitados os princípios constitucionais que regem a Administração Pública.”¹³

Tendo em vista também as restrições impostas pelas referidas ADI e Súmula, o protocolo afirma que a Mesa Nacional Permanente de Negociação se apoia nos seguintes princípios e garantias constitucionais:

- 1) Da legalidade, segundo o qual faz-se necessário o escopo da lei para dar guarida às ações do administrador público;
- 2) Da moralidade, por meio do qual se exige probidade administrativa;
- 3) Da impessoalidade, finalidade ou indisponibilidade do interesse público, que permitem tão somente a prática de atos que visem o interesse público, de acordo com os fins previstos em lei;
- 4) Da qualidade dos serviços, pelo qual incumbe à gestão administrativa pública preceito constitucional da eficiência, conceito que inclui, além da obediência à lei, a honestidade, a resolutividade, o profissionalismo e a adequação técnica do exercício funcional no atendimento e na qualidade dos serviços de interesse público;
- 5) Da participação, que fundamenta o Estado Democrático de Direito e assegura a participação e o controle da sociedade sobre os atos de gestão do governo;
- 6) Da publicidade, pelo qual se assegura a transparência e o acesso às informações referentes à Administração Pública;
- 7) Da liberdade sindical, que reconhece aos sindicatos a legitimidade da defesa dos interesses e da explicitação dos conflitos decorrentes das relações funcionais e de trabalho na Administração Pública, assegurando a livre organização sindical e o direito de greve aos servidores públicos, nos termos da Constituição da República Federativa do Brasil.¹⁴

O protocolo destacava também que um dos objetivos da MNPM era a “elaboração e a regulamentação legal de um sistema de negociação permanente”¹⁵, ou seja, pretendia-se, no âmbito desse mecanismo de negociação, debater e propor a regulamentação do direito de negociação coletiva dos servidores.

Tendo em vista esse objetivo, os então deputados federais Maurício Rands (PT/PE), Roberto Gouveia (PT-SP) e Cláudio Vignatti (PT-SC) apresentaram o Projeto de Lei 2.693/2003, que criava o Sistema Democrático de Negociação Permanente (SINP) e as Mesas

Em maio de 2016 foi celebrado o último Termo de Acordo entre governo e entidades nacionais de servidores, logo após a Câmara dos Deputados aprovar a admissibilidade do processo de *impeachment* da ex-presidenta Dilma Rousseff.

¹³ <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/relacoes-de-trabalho/mesa-nacional-de-negociacao-permanente>

¹⁴ <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/relacoes-de-trabalho/mesa-nacional-de-negociacao-permanente>

¹⁵ <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/relacoes-de-trabalho/mesa-nacional-de-negociacao-permanente>

de Negociação Permanente. Em sua Exposição de Motivos, o PL 2.693 tecia os seguintes argumentos:

“A Constituição Federal de 1988 assegurou aos servidores públicos os mais radicais instrumentos de defesa de interesses corporativos: a organização sindical e o direito de greve. Ao assegurar esses direitos, o legislador constituinte reconheceu a legitimidade dos conflitos decorrentes das relações de trabalho no setor público, disponibilizando instrumentos democráticos universais de defesa de interesses dos assalariados. Por outro lado, face a natureza das suas atividades que, em síntese, destinam-se a assegurar direitos fundamentais de cidadania, há que se entender o exercício dos direitos sindicais dos servidores públicos no contexto mais amplo que envolve o caráter democrático do Estado brasileiro e os interesses públicos indisponíveis visados constitucionalmente pela administração pública. É nesse contexto que se insere a presente contribuição que, se efetivada, preencherá um vácuo jurídico decorrente de interpretações restritivas quanto à aplicação do instituto da negociação coletiva no setor público. Tais interpretações ferem o princípio elementar de direito segundo o qual quem pode o mais pode o menos. Com efeito, como podem os servidores públicos instituir pessoas jurídicas de natureza específica (sindicatos), arrecadar fundos, descontar mensalidades em folhas de pagamento e licenciar dirigentes para desenvolver atividades sindicais, onde se inclui o direito de greve, sem terem acesso à negociação com a contraparte? Deve prevalecer a lógica do confronto em detrimento da tentativa de composição dos conflitos? Não se observaria aqui o princípio administrativo da razoabilidade?”

Entendendo a negociação como prerrogativa inerente ao exercício da atividade sindical deve afigurar-se como parte constitutiva desse direito (...).¹⁶

Esse projeto tramitou até janeiro de 2007, quando foi arquivado.

É importante mencionar que a MNPM se inspirou na experiência bem sucedida e inédita do Sistema de Negociação Permanente da Prefeitura Municipal de São Paulo – SINP-PMSP - que vigorou durante a gestão da ex-prefeita Marta Suplicy (2001-2005).¹⁷

Os esforços para regulamentar a negociação no setor público ganharam novo alento em 2010, quando o Congresso Nacional ratificou a Convenção 151 e a Recomendação 159 da Organização Internacional do Trabalho – OIT -, aprovadas em junho de 1978 na 64ª Conferência Anual do órgão, que trata especificamente das relações de trabalho no setor público.¹⁸

¹⁶ Projeto de Lei 2.693/2003 . Pp 12 e 13

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=42E2FB23EAB042B4D42191E7D10B4801.proposicoesWebExterno2?codteor=188186&filename=PL+2693/2003

¹⁷ Uma avaliação sobre essa experiência consta em:

- DIEESE. Projeto DIEESE-SINP/PMSP. Institucionalização do Sistema de Negociação Permanente da Prefeitura do Município de São Paulo - SINP/PMSP. Relatório III. Planejamento do Sistema de Negociação Permanente - 2004 SINP/PMSP.

<https://www.dieese.org.br/relatoriotecnico/2004/planejamentoSistema.pdf>

¹⁸ Sobre a ratificação da Convenção 151 da OIT ver:

- DIEESE. As Relações de Trabalho no Setor Público: Ratificação da Convenção 151. Nota Técnica N° 60. Fevereiro de 2008.

<https://www.dieese.org.br/notatecnica/2008/notatec60RatificacaoConvencao151.pdf>

Geralmente, as convenções da OIT são bastante genéricas, pois visam a abarcar contextos e realidades nacionais bastante diversas. Para que vigorem plenamente requerem regulamentação por meio de legislação nacional, embora definam parâmetros que devem ser observados na aplicação das normas e implementação dos direitos sobre as/os quais dispõem.

Cabe aqui destacar alguns artigos da Convenção 151 da OIT:

“Artigo 1

1. A presente Convenção aplica-se a todas as pessoas empregadas pelas autoridades públicas, na medida em que não lhes sejam aplicáveis disposições mais favoráveis de outras convenções internacionais do trabalho.
2. A legislação nacional determinará o modo pelo qual as garantias previstas pela presente Convenção se aplicarão aos trabalhadores da Administração Pública de alto nível, cujas funções são normalmente consideradas de formulação de políticas ou de direção ou aos trabalhadores da Administração Pública cujas responsabilidades tenham um caráter altamente confidencial.
3. A legislação nacional determinará o modo pelo qual as garantias previstas pela presente Convenção se aplicarão às forças armadas e à polícia.

Artigo 2

Para os efeitos da presente Convenção, a expressão “trabalhadores da Administração Pública” designa toda e qualquer pessoa a que se aplique esta Convenção, nos termos do seu Artigo 1.

Artigo 3

Para os efeitos da presente Convenção, a expressão “organização de trabalhadores da Administração Pública” designa toda a organização, qualquer que seja a sua composição, que tenha por fim promover e defender os interesses dos trabalhadores da Administração Pública.

(...)

Artigo 6

1. Devem ser concedidas garantias aos representantes das organizações reconhecidas de trabalhadores da Administração Pública, de modo a permitir-lhes cumprir rápida e eficientemente as suas funções, quer durante as suas horas de trabalho, quer fora delas.
2. A concessão dessas garantias não deve prejudicar o funcionamento eficiente da Administração ou do serviço interessado.
3. A natureza e a amplitude dessas garantias devem ser fixadas de acordo com os métodos mencionados no Artigo 7 da presente Convenção ou por quaisquer outros meios adequados.

Artigo 7

Devem ser tomadas, quando necessário, medidas adequadas às condições nacionais para encorajar e promover o desenvolvimento e utilização plenos de mecanismos que permitam a negociação das condições de trabalho entre as autoridades públicas interessadas e as organizações de trabalhadores da Administração Pública ou de qualquer outro meio que permita

aos representantes dos trabalhadores da Administração Pública participarem na fixação das referidas condições.

Artigo 8

A solução de conflitos surgidos em razão da fixação das condições de trabalho será buscada de maneira adequada às condições nacionais, por meio da negociação entre as partes interessadas ou por mecanismos que deem garantias de independência e imparcialidade, tais como a mediação, a conciliação ou a arbitragem, instituídos de modo que inspirem confiança às partes interessadas.¹⁹

Artigo 9

Os trabalhadores da Administração Pública devem usufruir, como os outros trabalhadores, dos direitos civis e políticos que são essenciais ao exercício normal da liberdade sindical, com a única reserva das obrigações referentes ao seu estatuto e à natureza das funções que exercem.”

É interessante notar que o Artigo 9 e o item 2 do Artigo 6 sugerem que a ação sindical dos servidores públicos - nela incluída a negociação coletiva, objeto da referida Convenção - tem peculiaridades, dada a natureza das atividades que executam, que visam ao atendimento de necessidades e demandas do conjunto da sociedade e não apenas de um grupo específico de consumidores ou clientes.

A Convenção 151 e a Recomendação 159 da OIT, que tratam das Relações de Trabalho na Administração Pública, passaram a vigorar no país em 06/03/2013, mediante promulgação do Decreto nº 7944 da Secretaria Geral da Presidência da República.²⁰ Até hoje, essa Convenção não foi regulamentada, embora tenha sido objeto de vários projetos de lei e propostas²¹ - que serão comentados detalhadamente na próxima seção.

Entretanto, existem entendimentos sobre a aplicação automática das Convenções da OIT, uma vez ratificadas, conforme disposto no Parágrafo 2º do Artigo 5º da Constituição Federal que prevê:

“Art. 5º

(...)

§ 2º - Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.”²²

¹⁹ https://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS_236160/lang--pt/index.htm

²⁰ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7944.htm

²¹ Entre elas, a formulada pelas Centrais Sindicais, em 2012, apresentada à Casa Civil do governo no primeiro mandato da ex-presidente Dilma Rousseff. A proposta consta em:

<https://www.condsef.org.br/images/minutaPLNegociaoColetiva.pdf>

²² <https://www.jusbrasil.com.br/topicos/10641425/paragrafo-2-artigo-5-da-constituicao-federal-de-1988>

Esse entendimento, tal como o da (in)constitucionalidade do direito de negociação coletiva no setor público já comentado, é objeto de fortes controvérsias jurídicas.

2.2.2 A regulamentação do direito de greve.

O direito de greve para os trabalhadores na iniciativa privada e nas empresas estatais, por sua vez, encontra-se previsto de forma ampla no Artigo 9º da Constituição:

“Art. 9º - É assegurado o direito de greve, competindo aos trabalhadores decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam por meio dele defender.

§ 1º - a lei definirá os serviços ou atividades essenciais e disporá sobre o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.

§ 2º - os abusos cometidos sujeitam os responsáveis às penas da lei.”²³

A Constituição de 1988 estendeu o direito de greve aos servidores públicos, o que constitui um grande avanço, já que esse direito lhes foi negado pela legislação constitucional e infra constitucional desde a promulgação da CLT, em 1943.

O Artigo 37 da Constituição Federal, em sua redação original, dispunha que:

“Art. 37 - A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, também, ao seguinte:

(...)

VII - o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei complementar.”

A exigência de regulamentação em lei complementar foi relaxada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, passando o inciso VII do Artigo 37 a vigorar com a seguinte redação:

“VII - o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica.”

Com essa mudança, a regulamentação passou a depender de lei ordinária e não mais de lei complementar, com a redução do quórum para sua aprovação. Essa regulamentação, contudo, inexistiu até o momento. Esse vácuo legislativo foi ocupado, em 2007, por decisão do Supremo Tribunal Federal, que estendeu à greve de servidores públicos, “no que couber”, os dispositivos da Lei 7.783/89, do setor privado, enquanto não existir lei específica.²⁴

²³ <https://www.jusbrasil.com.br/topicos/10640964/artigo-9-da-constituicao-federal-de-1988>

²⁴ <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=75355>

Cabe comentar que a Lei 7.783, de 28 de junho de 1989, em vigor, restringe claramente o direito de greve em todos os setores – ao invés de se deter na identificação dos serviços ou atividades essenciais e na garantia do atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, em caso de greve.²⁵

Em 2001, a então deputada federal Rita Camata (PMDB-ES), propôs o Projeto de Lei 4.497 que dispunha sobre os termos e limites para o exercício do direito de greve no setor público.²⁶

Cabe citar alguns trechos da Exposição de Motivos do PL 4.497/2001, para que se tenha uma ideia geral do seu conteúdo:

“(…) continua de fundamental importância regulamentar o exercício do direito de greve dos servidores públicos, previsto na Constituição Federal, em seu art. 37, VII. Sua inexistência tem dado margem a atitudes unilaterais por parte dos servidores e da Administração, exarcebando os conflitos trabalhistas entre as partes e causando danos à população que depende dos serviços públicos.

A inexistência de norma jurídica que regule a matéria faz com que os servidores interpretem o exercício do direito de greve sem quaisquer limites, e por algumas vezes, sem resguardar os interesses da população, que em última instância, é seu padrão imediato.” (grifos da autora)

Por outro lado, a Administração Pública, deduz, da inexistência da lei, a própria negação do direito constitucional de greve, por mais justos que sejam seus motivos.

O adiamento do disciplinamento legal do direito de greve dos servidores públicos resulta de omissão tanto do Poder Executivo, quanto do Legislativo. A lei em tela não se destina exclusivamente aos servidores da União, caso em que estaria sujeita à iniciativa privativa do Presidente da República, trata-se de lei com aplicação nacional, e não apenas federal, reguladora de direitos dos servidores públicos de todas as esferas de Governo (União, Estados, Distrito Federal e Municípios):

“(…) O projeto de lei (...) tem por base, quando pertinentes, os dispositivos da lei nº 7.783, de 28-6-1989, 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". Entretanto, sendo esta norma legal aplicável apenas aos trabalhadores sujeitos ao regime regido pela CLT, regulamentando o direito de greve a eles reconhecido também por força do art. 9º da

Constituição, existem muitos aspectos próprios do serviço público que exigem a redação de dispositivos específicos. (grifos da autora)

²⁵ Além de exigir uma série de procedimentos para que a greve se inicie – em claro confronto com o *caput* do artigo 9º da Constituição Federal -, a Lei 7.783 atribui ao Procurador Regional do Trabalho, no caso de greve de trabalhadores na iniciativa privada, a prerrogativa de instaurar dissídio coletivo na Justiça do Trabalho à revelia das partes. Com o dissídio, a greve, mesmo se considerada legal (não abusiva, nos termos atuais), deve ser interrompida imediatamente após a decisão do Tribunal do Trabalho sobre o mérito das reivindicações, sob pena de se tornar abusiva a partir daí e com isso sujeitar os trabalhadores e seus sindicatos a uma série de penalizações, como demissões por justa causa e vultosas multas diárias às entidades sindicais. Mesmo que, no limite, a decisão de mérito do Tribunal contrarie totalmente os pleitos que suscitaram a greve.

²⁶ Projeto de Lei 4.497/ 2001. P. 38-41

<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD20ABR2001.pdf#page=38>

A proposição que submetemos à apreciação dos nobres Pares define o direito de greve dos servidores públicos; obriga, quando da deflagração da greve, a comunicação da data do seu início pelo menos com 72 horas de antecedência; determina os direitos dos servidores em greve; veda à Administração Pública qualquer ameaça de punir o exercício do legítimo direito de greve; pune os servidores que abusarem do direito de greve com suspensão e demissão; veda demissão de servidores enquanto durar o período de greve; permite à Administração contratar serviços de terceiros, por tempo determinado, enquanto durar a paralisação dos servidores.

Por fim determina também que os dias de greve serão contados como de efetivo exercício, inclusive remuneratório, desde que, encerrada a greve, as horas não trabalhadas sejam repostas de acordo com cronograma estabelecido conjuntamente pela Administração e pelos servidores; define os abusos ao direito de greve, incluindo a recusa à prestação de serviços indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis do interesse público e a manutenção da greve após celebração de acordo ou decisão judicial. Assegura ainda, ao servidor que for suspenso a garantia de ter sua punição cancelada, decorridos três anos sem cometimento de nova infração disciplinar.

Esses são os pontos principais da proposição, que esperamos, seja aprovada pelos ilustres colegas.

Sala das Sessões, 17 de abril de 2001. - Deputada Rita Camata.”²⁷

O trecho grifado da Exposição de Motivos enfatiza a necessidade de se considerarem as especificidades do setor público na regulamentação do direito de greve dos servidores, de forma a “resguardar os interesses da população, que em última instância, é seu patrão imediato”.

Esse projeto tramita desde então e a ele já foram apensados 13 outros que tratam da regulamentação do direito de greve e de negociação coletiva dos servidores. A última ação legislativa referente a esse projeto ocorreu em junho de 2018, quando seu relator, deputado Betinho Gomes (PSDB-PE), deu parecer favorável quanto à sua constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.

Como se viu nessa seção, a tentativa de regulamentação do direito de negociação coletiva e de greve no setor público vem se arrastando desde o início da presente década, sem previsão de solução imediata.

As controvérsias jurídicas sobre a (in)constitucionalidade do direito de negociação e a pertinência de se estender aos servidores a Lei 7.783/1989, dadas as particularidades das atividades e serviços públicos, explicam, em parte, a morosidade do Parlamento em resolver definitivamente a questão.

Entretanto, suspeita-se que não se trate apenas de dificuldades formais e legais, mas de forte resistência da classe política e do Poder Executivo à regulamentação democrática e republicana das relações de trabalho no setor público. Enquanto as relações de trabalho nesse setor se basearem em expedientes semi-informais, haverá espaço para “trocas de favores” entre governantes, gestores, parlamentares e determinados segmentos do corpo funcional estatal, ensejando a cristalização de nichos privilegiados no âmbito do funcionalismo.

A ausência de regulamentação do direito de negociação torna pouco transparente a alocação de recursos do orçamento destinada ao pagamento do funcionalismo, propicia a constituição e manutenção de “castas” funcionais; gera conflitos permanentes com a sociedade – induzida a ter uma visão distorcida dos servidores como privilegiados, quando, na verdade,

²⁷ Idem, pp 40-41.

apenas uma pequena parcela tem remunerações elevadas -; e dificulta a gestão racional de recursos humanos e carreiras, deixando-a ao sabor de casuísmos.

A ausência de regulamentação do direito de greve, por sua vez, causa insegurança às entidades de servidores sobre a decisão de exercer ou não um direito previsto na Constituição Federal e compromete a rápida solução de conflitos trabalhistas. Ademais, a ausência de regulamentação do direito de negociação coletiva distorce o papel da greve no setor público, que se converte num instrumento de pressão sobre os governantes para obrigá-los a iniciarem as negociações.

Todas essas consequências recaem, direta ou indiretamente, nos segmentos da sociedade que mais necessitam dos serviços públicos.

3. Regulamentação do Direito de Negociação Coletiva e Greve no Setor Público: projetos e propostas.

3.1 Histórico.

Como visto, o debate e a proposição de projetos e propostas sobre a regulamentação do direito de greve e negociação no setor público teve início com o Projeto de Lei 4497/2001, de autoria da então Deputada Federal Rita Camata (PMDB-ES), ao qual foram apensados 13 outros projetos²⁸. Esse projeto dispunha sobre a regulamentação do direito de greve dos servidores em todas esferas da Administração Pública. Até hoje, existem projetos tramitando no Parlamento que, em alguma medida, são desdobramentos do PL 4497/2001, entre eles o PL 4795/2019, que será comentado mais adiante.

Outro importante projeto de lei que tramitou no início da década de 2000 foi o PL 2.693/2003 do ex-deputado Maurício Rands (PT-PE), em coautoria com os ex-deputados Roberto Gouveia (PT-SP) e Cláudio Vignatti (PT-SC), cujos aspectos gerais foram comentados na seção anterior. Tratava-se de uma tentativa de regulamentar a negociação coletiva no setor público, por meio da criação do Sistema Democrático de Negociação Permanente (SINP) e das Mesas de Negociação Permanente.

O objetivo desse projeto era regulamentar experiências como o Sistema Permanente de Negociação da Prefeitura Municipal de São Paulo – SINP/PMSP –, criado em 2001 e a Mesa Nacional Permanente de Negociação do Governo Federal - MNPN, criada em 2003. Tais experiências constituíram importante aprendizado institucional no campo da negociação coletiva entre os servidores e o Poder Executivo.

Além desses projetos de lei, cabe citar as seguintes propostas de Emenda Constitucional (PEC), que visaram/visam à regulamentação da negociação coletiva no setor público:

➤ PEC 129/2003, também de autoria do ex-deputado federal Maurício Rands (PT-PE), que alterava o Artigo 37 da Constituição Federal para estender o direito de negociação coletiva aos servidores. Em 2004, foi feito um apensamento por meio da PEC 251, do ex-deputado federal Devanir Ribeiro (PT-SP). Ambas foram arquivadas.

²⁸ Apensados ao PL 4.497/2001: PL 5662/2001; PL 6032/2002; PL 6141/2002; PL 6668/2002; PL 6775/2002; PL 1950/2003; PL 981/2007; PL 3670/2008; PL 4276/2012; PL 4532/2012; PL 7205/2014; PL 4792/2019; PL 4795/2019

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=27779>

- PEC 314/2004, de autoria do Deputado Federal Ivan Valente (PSol-SP), que dispunha sobre a organização sindical e a negociação coletiva no setor público, mediante a alteração dos artigos 7º, 8º, 9º, 11, 37, 103 e 114 da Constituição Federal
- PEC 196/ 2019, de autoria do deputado federal Marcelo Ramos (PL-AM), sobre a Reforma Sindical e que estabelece prazo de 180 dias, após sua aprovação, para que o Congresso Nacional regule a Convenção 151 e a Recomendação 159 da OIT, que tratam da Negociação Coletiva e das Relações do Trabalho no Serviço Público.

A efetiva regulamentação da negociação coletiva no setor público poderia ter ocorrido em 2017, com a sanção presidencial do PLS 397/2015, de autoria do senador Antônio Anastasia (PSDB-MG), aprovado em 2015, pelo Senado Federal e, em 2017, pela Câmara dos Deputados.

Entretanto, o projeto foi inteiramente vetado pelo então presidente da República, Michel Temer, em dezembro de 2017, após consulta ao Ministério da Justiça e Segurança Pública e à Advocacia-Geral da União. O presidente justificou o veto, argumentando que o projeto invadia a competência legislativa de estados e municípios, não cabendo à União estabelecer regra sobre negociação coletiva aplicável aos demais entes federados.

Argumentou, também, que o PLS 397 alterava o regime jurídico do servidor público e, por isso, seu autor teria que ser a Presidência da República e não o Congresso Nacional. Novamente, prevaleceu a interpretação da incompatibilidade entre o Regime Jurídico Único dos Servidores (Lei nº 8.112/90) e a negociação coletiva como mecanismo de gestão das relações de trabalho no setor público.

É provável, também, que o veto presidencial ao PLS 397 tenha considerado as restrições impostas pela Emenda Constitucional 95 (Teto de Gastos), aprovada em novembro de 2016.

Por fim, faltava apenas um ano para o término do mandato “tampão” do ex-presidente Temer e o veto pode ter considerado, também, fatores de natureza política.

O veto presidencial ao PLS 397/2015 foi apreciado pelo Congresso Nacional no início de 2018. No Senado Federal, foi derrubado por unanimidade e, na Câmara dos Deputados, teve 236 votos contrários, não tendo sido atingido o mínimo de 257 votos necessários para sua rejeição.

Em 2019, foi apresentado à Câmara dos Deputados o Projeto de Lei 4795/2019, de autoria do deputado federal Prof. Israel Batista (PV-DF), cujo conteúdo é idêntico ao do PLS 397/2015. Também no Senado Federal, o PLS 397/2015 voltou a tramitar, sob a forma do PL 711/2019.

Em relação ao direito de greve, o projeto mais recente é o PLS 375/2018, do senador Dalírio Beber (MDB/SC), que regulamenta o inciso VII, do Artigo 37 da Constituição Federal e está em tramitação na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado Federal.

Vejam, na segunda parte dessa seção, as linhas gerais desses projetos, além da proposta apresentada pelas Centrais Sindicais, em 2012, para a regulamentação da Convenção 151 da OIT.

3.2 Propostas recentes para regulamentar o direito de negociação coletiva e de greve no setor público.

3.2.1 Projeto de Lei 4795/2019 do Deputado Federal Prof. Israel Batista (PV-DF).

O Projeto de Lei 4795, apresentado à Câmara dos Deputados em 03/09/2019, trata-se, na verdade, de uma tentativa de reapresentação do PLS 397/2015, vetado pelo ex-presidente Michel Temer. Ambos, portanto, possuem o mesmo conteúdo. Vejamos, a seguir, suas linhas gerais.

A Justificação do projeto se inicia esclarecendo exatamente que:

“Trata-se do PLS nº 397, de 2015, apresentado no início da Legislatura anterior, aprovado naquele mesmo ano pelo Senado Federal e em 2017 por esta Câmara dos Deputados. Lamentavelmente, o presidente da República vetou o projeto, sem considerar a relevância da matéria e o apoio dos membros de ambas as Casas do Congresso Nacional, evidenciado tanto pelo apoio total ao projeto durante sua tramitação regular, como pelo voto unânime dos Senadores e de 236 Deputados no sentido da derrubada do veto (apenas 69 votaram pela manutenção do veto).”²⁹

O texto prossegue enfatizando a relevância de regulamentar a negociação coletiva no setor público visando “à modernização e democratização das relações entre o Estado, em sentido lato, e seus servidores.”³⁰

Destaca-se que a ausência de regulamentação gera distorções nas relações de trabalho no setor público, principalmente “a 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.”³¹ Essa distorção, conforme comentado, se revela no fato de que a realização da greve, frequentemente, antecede a negociação no setor público, sendo utilizada como um instrumento para se contrapor à intransigência do Poder Executivo, em todos os níveis, em negociar com os servidores e suas entidades representativas.

Em seguida, a Justificação trata do debate jurídico-constitucional sobre o tema - comentado na seção anterior dessa Nota Técnica - e propõe a seguinte pergunta:

“Seria possível extrair desses parâmetros normativos e jurisprudenciais a interpretação peremptória quanto à inconstitucionalidade da previsão, na legislação ordinária, da negociação coletiva aplicável ao setor público?”³²

A resposta é que, apesar da ADI 492, aqui mencionada e comentada, ter se posicionado pela inconstitucionalidade da negociação dos servidores, “foi feita tábula rasa do argumento

²⁹ Projeto de Lei 4795/2019

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=05BC0D55E0704DB680DBFEC9634EACEC.proposicoesWebExterno2?codteor=1801109&filename=PL+4795/2019

³⁰ Idem, p.7

³¹ Idem, ibidem

³² Idem, p. 8

manejado no alentado voto divergente do Ministro Marco Aurélio, que concluiu pela constitucionalidade da adoção da negociação coletiva no setor público, na linha de sua harmonização com os demais preceitos constitucionais,³³ quais sejam, o princípio da reserva legal, a Lei Orçamentária Anual (LOA) e os limites fixados pelo *caput* do Art. 169 da CF e pelos arts. 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A partir dos argumentos que constam no voto do Ministro Marco Aurélio, prossegue o texto, era possível que o STF se posicionasse pela adoção de um “modelo temperado” de negociação coletiva no setor público, não se decidindo, peremptoriamente, pela sua inconstitucionalidade.

Ademais, a própria Convenção 151 da OIT, internalizada no país por meio do Decreto nº 7.944, de 2013, fixa parâmetros a serem considerados pelo poder público na regulamentação da negociação coletiva, em cada país. Tais parâmetros constam dos artigos 7º e 8º da referida Convenção, citados na seção anterior.

A Justificação do PL 4795 conclui pela possibilidade e necessidade de regulamentar a negociação coletiva dos servidores, com base numa alternativa normativa “constitucionalmente sustentável, apta a lidar com as situações concretas vivenciadas nas administrações públicas de todos os níveis da federação em que os servidores e seus representantes sindicais pleiteiam uma maior participação na conformação das normas que regem suas vidas funcionais, respeitadas, obviamente, as determinações constitucionais.”³⁴

Em seu Artigo 7º, o PL 4795 estabelece os limites constitucionais e legais que devem ser observados na negociação coletiva do setor público, quais sejam:

“Art. 7º

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 art. 61 da Constituição, e seus similares nas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais e Distrital;

III – as prerrogativas de iniciativa estatuídas nos arts. 51, inciso IV; 52, inciso XIII; 96, inciso II; 127, § 2º; e 134, §§ 3º e 4º; todos da Constituição, e seus similares, quando houver, nas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais e Distrital;

IV – os parâmetros orçamentários previstos na Constituição, em especial, as regras contidas em seu art. 169;

V – as regras relativas às despesas com pessoal previstas na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, em especial, seus arts. 18 a 23;

VI – outras restrições previstas em leis específicas.”³⁵

O Artigo 17, por sua vez, também menciona os parâmetros que devem ser observados na formalização de cláusulas do Termo de Acordo resultante da negociação coletiva, que

³³ Idem, p. 9

³⁴ Idem, p.13

³⁵ Idem, p.12

dependam dos limites estabelecidos no Artigo 7º acima citado. Essas cláusulas serão encaminhadas ao Poder Legislativo via projeto de lei, para que sejam apreciadas e aprovadas, desde que observem as balizas orçamentárias e constitucionais.

É importante citar os artigos 9º ao 12 do Capítulo III do PL 4795, que definem a estrutura e o processo de negociação coletiva no setor público, isto é, os procedimentos formais, os participantes e os objetos da negociação.

“Art. 9º Cada ente federativo definirá a forma como a negociação coletiva será adotada, assim como o órgão ou entidade responsável por dar suporte à sua realização.

Parágrafo único. A negociação coletiva poderá ter a forma de mesa de negociação, conselho, comissão, grupo de trabalho, ou qualquer outra que convier ao respectivo ente federado.

Art. 10. A abrangência da negociação coletiva será definida livremente pelos representantes dos servidores e empregados públicos e dos entes estatais envolvidos na negociação. Parágrafo único. A negociação poderá abranger:

- I – um único órgão e/ou entidade;
- II – um conjunto de órgãos e/ou entidades;
- III – todos os órgãos e/ou entidades de um ente federado.

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 das remunerações, de que trata o art. 37, X, da Constituição;
- 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 – organização sindical;
- XII – qualidade dos serviços públicos prestados;
- XIII – política de recursos humanos;
- XIV – estrutura e funcionamento da administração pública direta, autárquica e fundacional.

Art. 12. Participam, de forma paritária, do processo de negociação coletiva os representantes sindicais dos servidores públicos e dos empregados públicos e os representantes do ente estatal respectivo.

§ 1º Cabe às entidades sindicais 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 dos entes estatais 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 dos entes estatais envolvidos na negociação elaborarão o cronograma dos trabalhos, podendo ainda estabelecer regimento interno que disponha sobre os procedimentos da negociação e 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 e do ente público respectivo, necessário para o prosseguimento das tratativas.”³⁶

Finalmente, cabe mencionar os artigos 16, 18 e 19 que tratam, respectivamente, do instrumento que formaliza os resultados da negociação, denominado Termo de Acordo – e não acordo coletivo, para diferenciá-lo do instrumento normativo resultante da negociação coletiva no setor privado – e das formas de solução de conflitos - mediação, conciliação ou arbitragem -, caso ocorra impasse ou acordo parcial na negociação.

3.2.2 Projeto de Lei 711/2019 do Senador Antônio Anastasia (PSDB-MG).

O PL 711/2019,³⁷ como dito, constitui a reedição do PLS 397/2015 e ambos possuem o mesmo conteúdo do PL 4795/2019 comentado no item anterior. O Projeto está tramitando e encontra-se na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, sendo a relatoria de responsabilidade do Senador Jacques Wagner (PT-BA). A última movimentação na tramitação do projeto ocorreu em 12/02/2020, quando foi devolvido ao relator para reexame do relatório. Em 21/02/2020 encerrou-se o prazo para apresentação de Emendas, por tratar-se de projeto terminativo. A consulta pública sobre a matéria encontra-se aberta.³⁸

³⁶ Idem, p. 3-4

³⁷ Projeto de Lei 711/2019

<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7917418&ts=1581531909580&disposition=inline>

³⁸ A situação da tramitação do projeto encontra-se em:

<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/135225>

3.2.3 Projeto de Lei 375/2018 do Senador Dalírio Beber (PSDB-SC).

Esse projeto dispõe sobre o exercício do direito de greve pelos servidores públicos, de que trata o inciso VII do Art. 37 da Constituição Federal³⁹. Encontra-se em tramitação, mas ainda não tem relator e a última movimentação ocorreu em 21/12/2018, na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados. A consulta pública sobre a matéria encontra-se aberta⁴⁰. Até o momento, existem 26 emendas propostas ao projeto.

Segue análise do texto inicial do projeto, que se inicia com a seguinte afirmação:

“Art. 2º O direito de greve é preceito constitucional essencial ao processo de democratização das relações de trabalho no âmbito da Administração Pública e relaciona-se, de forma indissociável aos direitos de livre associação sindical e de negociação coletiva.”⁴¹

Entretanto, como veremos a seguir, estabelece uma série de restrições ao exercício desse direito, em seus artigos 7º a 9º.

O Artigo 7º indica 22 serviços públicos ou atividades estatais essenciais. O conceito de essencialidade define aqueles serviços ou aquelas atividades “que afetem a vida, a saúde e a segurança dos cidadãos, em especial.”⁴² (grifo da autora):

- “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 educação;

³⁹ Projeto de Lei 375/2018

<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7868300&ts=1567527931204&disposition=inline>

⁴⁰ A situação da tramitação do projeto encontra-se em:

<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/134198>

⁴¹ Idem, p.2

⁴² Idem, p.4

- XII – a defesa civil;
- XIII – o serviço de controle de tráfego aéreo
- XIV – o transporte coletivo;
- XV – as telecomunicações;
- XVI – os serviços judiciários e do Ministério Público;
- XVII – a defensoria pública;
- XVIII – a defesa judicial da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e das suas respectivas autarquias e fundações;
- XIX – a atividade de arrecadação e fiscalização de tributos e contribuições sociais;
- XX – o serviço diplomático;
- XXI – os serviços vinculados ao processo legislativo; e
- XXII – o processamento de dados ligados a serviços essenciais.”⁴³

Além de indicar um rol bastante extenso de serviços e atividades, o *caput* do Artigo 7º inclui a expressão em especial, que pode ensejar interpretações excessivamente abrangentes sobre o conceito de essencialidade.

O Artigo 8º, por sua vez, estabelece que, durante a greve, os servidores ou suas entidades representativas devem manter um percentual “mínimo” de 60% de servidores em atividade. No caso das atividades e dos serviços definidos nos incisos I, II, III, X e XI do Artigo 7º, o percentual “mínimo” é de 80% e, em se tratando de serviços ou atividades não essenciais, é de 50% - não se menciona quais são os serviços e as atividades dessa natureza. A definição desses percentuais visa a “assegurar a regular continuidade da prestação dos serviços públicos ou atividades estatais indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.”⁴⁴

O Artigo 9º, por fim, define que o não cumprimento dos percentuais “mínimos” definidos no Artigo 8º resultará na declaração da ilegalidade da greve pelos órgãos do Poder Judiciário competentes em cada esfera da Administração Pública - Justiça Federal, no âmbito Federal, e Justiça Comum no caso de Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme determinado no Artigo 16 do PL em análise. Se, decorridas 48 horas da declaração de ilegalidade da greve, os servidores e suas entidades não cumprirem os percentuais “mínimos”, o Poder Público poderá realizar contratação de servidores por tempo determinado, em regime de urgência.

Os três artigos, portanto, restringem fortemente o exercício do direito de greve no setor público, inclusive, ampliando as limitações impostas pela atual lei de greve (Lei 7783/1989), pois ela não determina percentuais mínimos para o quadro de servidores que deve ser mantido durante a greve - embora indique um rol de atividades essenciais, mesmo assim, menor que o previsto no PL 375/2018.⁴⁵

⁴³ Idem, *ibidem*

⁴⁴ Idem, p.5

⁴⁵ Em seu Artigo 10, a Lei 7783/1989 define 14 atividades consideradas essenciais

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17783.HTM

Da mesma forma, o Projeto de Lei 4497/2001, comentado na seção anterior, não estipulava esses percentuais. Apenas mencionava, no *caput* do seu Artigo 8º, que:

“Durante a greve em órgãos públicos que tenham atividades consideradas essenciais, os servidores, sob a coordenação de sua entidade sindical ou de comissão de negociação ficam obrigados a garantir a prestação dos serviços indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis de interesse público.”⁴⁶

Em relação aos serviços ou atividades essenciais, o PL 4497/2001, em seu Artigo 7º, adicionava outros seis itens, além daqueles previstos na Lei 7783/1989, totalizando, portanto, 20 serviços e atividades dessa natureza.⁴⁷

Considerando os dois projetos de lei sobre regulamentação do direito de greve no setor público e a lei em vigor – que foi estendida aos servidores, em 2007, pelo STF – nota-se um indisfarçável objetivo de restringir seu pleno exercício, sob a justificativa, ao nosso ver legítima, de preservar os interesses dos cidadãos e atender suas necessidades básicas.

O Comitê sobre a Liberdade de Associação e o Comitê de Peritos da OIT, tendo em vista a complexidade envolvida na regulamentação do direito de greve tanto no setor público como no privado, estabeleceu alguns princípios que devem ser observados na elaboração de leis nacionais sobre a questão.⁴⁸ Para os fins dessa Nota Técnica destacaremos aqueles que, no nosso entendimento, mais afetam o setor público:

1. Reconhecimento geral do direito de greve dos trabalhadores nos setores público e privado, com a possível exceção dos membros das forças armadas e da polícia, dos servidores públicos que exerçam autoridade em nome do Estado e dos trabalhadores em serviços essenciais no sentido estrito do termo (serviços cuja interrupção possa colocar em risco a vida, a segurança ou a saúde de toda ou de parte da população) ou em situações de aguda crise nacional.
2. Um serviço mínimo de segurança deve ser imposto em todos os casos de greves, sempre que tais serviços mínimos se destinem a garantir a segurança de pessoas, a prevenção de acidentes e a segurança de máquinas e equipamentos.
3. Um serviço operacional mínimo deve ser estabelecido (na empresa ou instituição em questão), no caso de greves em serviços de utilidade pública ou em serviços públicos de fundamental importância; as organizações de empregadores e de trabalhadores e as autoridades públicas devem participar na determinação deste serviço mínimo.
4. A convocação de trabalhadores de uma empresa ou instituição na ocorrência de uma greve é admissível somente no caso de uma greve em serviço essencial ou sob circunstâncias de máxima gravidade ou em situações de aguda crise nacional.
5. A contratação de trabalhadores para substituírem grevistas prejudica seriamente o direito de greve, sendo aceitável somente no caso de greves em serviços essenciais ou em situações de aguda crise nacional.

⁴⁶ Projeto de Lei 4497/2001

<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD20ABR2001.pdf#page=38>

⁴⁷ Idem, p. 39

⁴⁸ GERNIGON, B.; ODERO, A.; and GUIDO, H. ILO Principles concernig the right to strike

http://ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@normes/documents/publication/wcms_087987.pdf

Em relação ao terceiro princípio, cabe mencionar que o PL 375/2018, em seu Artigo 14, prevê a criação de Observatórios das Relações de Trabalho no Serviço Público, de caráter tripartite – servidores e suas entidades, gestores públicos e representantes da sociedade - que terão, entre suas atribuições, avaliar projetos de auto-regulamentação de greve.

Portanto, em vez de pré-definir um longo rol de atividades e serviços essenciais e percentuais do quadro de servidores a ser mantido durante a greve, o projeto poderia remeter essas questões aos referidos Observatórios, que as definiriam em cada caso concreto. Essa seria uma forma democrática de tentar conciliar, da melhor forma possível, o mais amplo direito de greve com os interesses e necessidades da sociedade.

3.2.4 A proposta das centrais sindicais para regulamentação da Convenção 151 da OIT.

Em 2012, as Centrais Sindicais apresentaram à Casa Civil do governo, durante o primeiro mandato da ex-presidente Dilma Rousseff, uma proposta de regulamentação da Convenção 151 da OIT, ratificada pelo Congresso Nacional em 2010, que trata das relações de trabalho no setor público, aí incluídos os direitos de organização sindical, negociação coletiva e greve.⁴⁹

Os Capítulos II e III da proposta tratam, respectivamente, do direito de negociação coletiva e de greve no setor público. Serão destacados, a seguir, os principais aspectos da proposta das Centrais.

Em relação ao direito de negociação coletiva, a proposta prevê, em seu Artigo 10, que “a negociação coletiva, mediante pauta estabelecida entre as partes, realizar-se-á por meio de sistema permanente de negociação entre a Administração Pública e as entidades sindicais, formalmente constituído e com regimento próprio, conforme deliberação das partes.”⁵⁰

O Parágrafo Único desse artigo estipula a periodicidade mínima anual, sempre na mesma data, “para a revisão geral dos subsídios, vencimentos, proventos, pensões e salários, de modo a preservar-lhes o seu valor real.”⁵¹ Entretanto, não menciona que essa revisão terá que observar os princípios legais que regem a fixação de valores e reajustes para as remunerações dos servidores, tal como previsto nos Projetos de Lei 4795/2019 e 711/2019 aqui analisados.

O Artigo 11 prevê que “o sistema de negociação coletiva será exercido por meio de Mesas de Negociação Permanente, a serem instituídas no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”⁵² e se inspira nas experiências dos servidores federais (Mesa Nacional Permanente de Negociação) e do município de São Paulo (Sistema de Negociação Permanente) e no Projeto de Lei 2693/2003, já mencionado e comentado.

Em relação ao direito de greve, a proposta das Centrais menciona a necessidade de que a entidade sindical que convocar a greve notifique o movimento ao órgão ou à instituição pertinente, com o prazo mínimo de 72 (setenta e duas) horas, a partir da aprovação pela assembleia geral da deflagração da greve (Artigo 25).

⁴⁹ O documento das Centrais Sindicais se encontra em:

<https://www.condsef.org.br/images/minutaPLNegociaoColetiva.pdf>

⁵⁰ Idem, p. 2

⁵¹ Idem, ibidem

⁵² Idem, ibidem

Menciona, também, que os grevistas deverão garantir a manutenção de 30% (trinta por cento) dos serviços e atividades considerados inadiáveis, destinados a garantir as necessidades

da população (Artigo 26). Por necessidades inadiáveis da população entende-se aquelas que, se não atendidas, coloquem em perigo iminente a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população. Não existe indicação dos serviços e atividades considerados inadiáveis, tal como definido na Lei 7.783/1989 e nos Projetos de Lei 4497/2001 e 375/2018.

Por fim, a proposta menciona que o exercício do direito de greve pelos contingentes de forças policiais armadas “fica condicionado à suspensão temporária, durante o período da greve, do porte de arma por parte dos policiais que aderirem ao movimento grevista.”⁵³ Tanto a Lei 7.783/1989 quanto os Projetos de Lei 4497/2001 e 375/2018 vedam o exercício do direito de greve a esses servidores.

Em síntese, a proposta das Centrais de regulamentação da Convenção 151 da OIT é bastante genérica.

No caso da negociação coletiva, a proposta não considera suas especificidades no setor público, dadas pela necessidade de observância de princípios constitucionais e infra constitucionais que regem a fixação e reajuste das remunerações e os critérios de progressão e promoção. Sem isso, e em face da interpretação do STF sobre a inconstitucionalidade da negociação coletiva no setor público, firmada no julgamento da ADI 492, essa proposta dificilmente teria chances de progredir no Congresso Nacional.

Em relação à regulamentação do direito de greve, a proposta visa, legitimamente, superar o viés coercitivo e formalista da Lei 7.783/1989. Entretanto, não menciona a real necessidade de compatibilizar o exercício desse direito com o atendimento às necessidades inadiáveis da sociedade, ainda que restrita ao mínimo possível, de modo a não comprometer a eficácia do movimento paredista. Sem considerar essa questão, qualquer proposta de regulamentação do direito de greve no setor público pode gerar conflitos desnecessários com a sociedade, especialmente com sua parcela mais vulnerável e dependente dos serviços públicos.

3.2.5 Proposta de Emenda Constitucional 196/2019.

Em novembro de 2019, o deputado federal Marcelo Ramos (PL/ AM) enviou à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC 196/2019), que trata da chamada “Reforma Sindical.”⁵⁴

Essa PEC, basicamente, altera o Artigo 8º da Constituição Federal, que passaria a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 8º - É assegurada a liberdade sindical, observado o seguinte:

⁵³ Idem, p.4

⁵⁴ Proposta de Emenda Constitucional 196/2019

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=9BE288C310375F5A68EEB7A902848633.proposicoesWebExterno2?codteor=1831736&filename=PEC+196/2019

- I – o Estado não poderá exigir autorização para fundação de entidade sindical, ressalvado o registro dos atos constitutivos no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, vedadas ao Poder Público a interferência e a intervenção na organização sindical;
- II – os trabalhadores e empregadores, sem distinção de qualquer espécie, poderão constituir organizações sindicais de sua escolha, bem como o direito de se filiar a essas organizações, sob a única condição de se conformar com os estatutos das mesmas;
- III – a organização de trabalhadores e empregadores, nas respectivas entidades sindicais, será definida por setor econômico ou ramo de atividade, sendo que a base territorial do sindicato será definida pelos trabalhadores ou empregadores interessados, não podendo ser inferior a área de um município;
- IV - O sistema de organização sindical brasileiro será composto por: a) representação dos trabalhadores: Centrais Sindicais, Confederações, Federações e Sindicatos; e b) representação dos empregadores: Confederações, Federações e Sindicatos.
- V - às entidades sindicais cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais no âmbito da representação, inclusive em questões judiciais e administrativas;
- VI - é obrigatória a participação das entidades sindicais na negociação coletiva de suas respectivas representações, que será custeada por todos os seus beneficiários e descontada em folha de pagamento;
- VII – ninguém será obrigado a filiar-se ou manter-se filiado a sindicato;
- VIII - é vedada a dispensa do trabalhador sindicalizado a partir do registro da candidatura e, se eleito, ainda que suplente, até um ano após o final do mandato, salvo se cometer falta grave nos termos da lei.”⁵⁵

A PEC também cria o Conselho Nacional de Organização Sindical (CNOS), entidade nacional bipartite (trabalhadores e empregadores) e paritária, cuja atribuição seria a de regular as relações de trabalho no Brasil.

No que tange à regulamentação das relações de trabalho no setor público, a PEC 196/2019 se limita a mencionar, em seu Artigo 2º, parágrafo 5º que:

“Art. 2º - Em até cento e oitenta dias será regulamentada pelo Congresso Nacional a Convenção 151 da OIT e a Recomendação 159 da OIT.”⁵⁶

4. Regulamentação do Direito de Negociação Coletiva e de Greve no Setor Público: um processo inconcluso, mas possível.

Vimos, até agora, que a regulamentação do direito de greve e de negociação coletiva dos servidores tem sido um processo extremamente moroso que se arrasta há várias décadas no Parlamento brasileiro e constitui um tema bastante polêmico.

⁵⁵ Idem, p.1-2

⁵⁶ Idem, p. 5

Em relação à negociação coletiva, parte das dificuldades decorre da interpretação majoritária do STF sobre sua inconstitucionalidade, conforme a ADI 492/1992. Entretanto, essa interpretação não impediu a proposição e tramitação de projetos sobre o tema, sendo os mais

recentes os Projetos de Lei 4.795/2019 (Câmara dos Deputados) e 711/2019 (Senado Federal). Esses projetos visam a efetivar a Convenção 151 da OIT, ratificada pelo Congresso Nacional

em 2010 e vigente desde 2013. Ambos se manifestaram por um “modelo temperado” de negociação coletiva.

Quanto ao direito de greve, o PL 375/2019 visa à sua regulamentação no setor público, previsto no inciso VII, Artigo 37 da Constituição Federal.

Segundo Vieira Jr. (2013), em estudo fundamental sobre a regulamentação do direito de negociação coletiva no setor público, “a negociação coletiva pura, transportada da experiência trabalhista privada, é inconstitucional quando aplicada ao setor público.”⁵⁷

No setor privado, empregados e empregadores possuem mais liberdade para definir os parâmetros do acordo resultante, pois o objetivo do negócio empresarial é a obtenção de lucro - que pode ser “distribuído” entre os empregados conforme a situação econômica e financeira da empresa - e a capacidade de pressão dos sindicatos e trabalhadores. A Reforma Trabalhista de 2017, inclusive, permite que os acordos prevaleçam sobre a lei, ainda que prevejam condições menos favoráveis.

Na visão de Vieira Jr., “é inadmissível e insustentável constitucionalmente (...) a adoção, sem qualquer ponderação, da negociação coletiva, desconsiderando as balizas constitucionais referentes ao princípio da reserva legal, ao equilíbrio orçamentário financeiro e à responsabilidade fiscal.”⁵⁸ A existência dessas balizas é o elemento que caracteriza o modelo “temperado” de negociação coletiva, compatível com os termos da Convenção nº 151 da OIT e com a Constituição de 1988.

Vieira Jr. também pondera que:

“O modelo temperado de negociação coletiva (...) é fiel à solitária e corajosa manifestação do Ministro Marco Aurélio no julgamento da ADI nº 492, em que sustentava a possibilidade de interpretação conforme a Constituição para admitir a negociação coletiva no setor público, harmonizada com os demais preceitos constitucionais relacionados às prerrogativas do Estado na condução das questões referentes aos servidores públicos.”⁵⁹

O autor prossegue dizendo que “o debate sobre a negociação coletiva no setor público está definitivamente inserido na agenda dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário”,⁶⁰ e

⁵⁷ Vieira Junior, R. J. A. “A constitucionalidade da negociação coletiva no setor público brasileiro”. Textos para Discussão 135 Agosto/2013. Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa. P. 26

⁵⁸ Idem, ibidem, P.26

⁵⁹ Idem, ibidem, P.26

⁶⁰ Idem, ibidem, P.27

que, portanto, “trata-se de buscar uma alternativa normativa viável, constitucionalmente sustentável, que fomente a autocomposição dos conflitos, densifique os direitos sociais dos servidores públicos e reduza a judicialização dessas demandas.”⁶¹

Finalmente, VIEIRA JÚNIOR (2013) conclui:

“Não é razoável supor que a CF tenha admitido, expressamente, o direito à livre associação sindical dos servidores, em seu art. 37, inciso VI, o direito de greve no inciso VII do mesmo artigo, e não tenha admitido a negociação coletiva, obedecidas as balizas constitucionais. Fosse verdadeira essa construção, estaria desmontado o clássico eixo que sustenta as relações trabalhistas, e, por extensão, as relações jurídico-estatutárias, composto por: livre organização sindical, negociação coletiva e direito de greve. É imperiosa, portanto, a construção de base normativa que: i) reafirme a possibilidade de livre organização dos servidores para reivindicar o que consideram seus direitos; ii) crie espaço possível de negociação, submetido aos limites constitucionais e legais; e, por fim, iii) viabilize o exercício do direito de greve, na hipótese de as negociações resultarem infrutíferas.”⁶²

A regulamentação do direito de negociação coletiva dos servidores, portanto, é desejável e cabível do ponto de vista legal, existindo em trâmite dois projetos de igual teor que poderiam ser apreciados e aprovados na atual legislatura.

Tendo em vista a regulamentação do direito de greve, entretanto, cabem muitas reservas quanto ao projeto mais recente (375/2018) que claramente restringe e constrange seu exercício pelos servidores. Trata-se de matéria extremamente complexa e sensível que deve considerar, ao mesmo tempo, o legítimo exercício de um direito constitucional indissociável do direito de negociação coletiva e da mais ampla liberdade de organização sindical bem como as necessidades da sociedade em relação aos serviços prestados pelo Estado que são financiados por ela por meio de impostos. O Projeto de Lei 375/2018, infelizmente, não contempla essas premissas e contém indisfarçável viés restritivo das liberdades sindicais.

Por fim, cabe ponderar que a regulamentação do exercício desses direitos deveria ser objeto de um único projeto de lei, entendendo-se que ambos estão intrinsecamente relacionados, pois, negociação coletiva e greve são aspectos centrais de um sistema democrático de relações de trabalho.

5. Considerações Finais.

A Reforma Administrativa pretendida pelo atual Governo Federal, a se considerar as notícias veiculadas e manifestações de gestores públicos e porta-vozes do mercado, terá um viés eminentemente fiscalista, em sintonia com as reformas realizadas desde 2016. Ou seja, tratar-se-á de mera redução de gastos e imposição de fortes restrições à contratação de

⁶¹ Idem, ibidem, P.28

⁶² Idem, ibidem, P.28

servidores e valorização de seu trabalho, ensejando impactos negativos para a sociedade quanto ao volume e à qualidade dos serviços prestados pelos diversos órgãos estatais.

Outras propostas de Reforma Administrativa têm sido debatidas pelas entidades representativas dos servidores e concretizada em diversos documentos, entre os quais o intitulado “Reforma Administrativa do Governo Federal. Contornos, Mitos e Alternativas”, citado no início dessa Nota Técnica.

Essas propostas apontam para uma Reforma Administrativa que persiga a democratização das relações entre Estado e Sociedade e entre Estado e servidores e a republicanização das relações entre os diversos órgãos e instituições estatais, o parlamento e a sociedade, aqui entendida como a prevalência de preceitos técnicos, impessoais e transparentes na gestão pública.

A regulamentação do direito de greve e de negociação coletiva dos servidores se insere nesses objetivos, pois permitirá aos servidores e ao Estado previsibilidade e segurança em relação à evolução dos gastos com a folha de pagamentos, evitará a cristalização de “castas funcionais” em detrimento da melhoria das condições de vida e trabalho da ampla maioria dos servidores, sinalizará à sociedade uma gestão profissional e transparente da gestão de recursos humanos no setor público, reduzirá a conflitividade das relações de trabalho entre Estado e servidores e os custos sociais de greves que poderiam ser evitadas pela existência de negociações permanentes.

**Regulamentação do direito de greve e de negociação coletiva no setor público:
projetos parlamentares recentes.**

<p>Projeto de Lei 4.795/2019 do Deputado Federal Prof. Israel Batista (PV-DF)⁶³ <u>Tema: Regulamentação do direito de negociação coletiva</u></p>	
Resumo do conteúdo	Principais proposições
<p>- Propõe “modelo temperado”, observadas balizas constitucionais e infra constitucionais (artigos 7º; 9º ao 12 e 17). Esse modelo supõe que a negociação coletiva no setor público deve observar pressupostos que não existem no setor privado, pois os serviços prestados e as atividades realizadas pelo Estado não visam ao lucro. Além disso, o orçamento público tem diversas destinações, muitas delas previstas na CF e as despesas com pessoal devem observar a LRF</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Concede autonomia aos entes federativos para definir a forma como a negociação coletiva será adotada (Art. 9º); - A abrangência da negociação coletiva será definida livremente pelos representantes dos servidores e empregados públicos e dos entes estatais envolvidos na negociação (Art. 10); - São objeto de negociação coletiva todas as questões relacionadas aos servidores e empregados públicos (Art.11) - Propões formas alternativas de solução dos conflitos trabalhistas surgidos na negociação entre servidores e entes federativos (artigos 18 e 19)
<p>Projeto de Lei 711/ 2019 do Senador Antônio Anastasia (PSD-MG)⁶⁴ <u>Tema: Regulamentação do direito de negociação coletiva</u></p>	
Resumo do conteúdo	Principais proposições
Idem PL 4795/2019	Idem PL 4795/2019

63

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=05BC0D55E0704DB680DBFEC9634EACEC.proposicoesWebExterno2?codteor=1801109&filename=PL+4795/2019

⁶⁴ <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7917418&ts=1581531909580&disposition=inline>

<p>Projeto de Lei 375/2018 do Senador Dalirio Beber (PSDB-SC)⁶⁵ <u>Tema: Regulamentação do direito de greve</u></p>	
<p>Resumo do conteúdo</p>	<p>Principais proposições</p>
<p>- Reconhece o direito de greve como um preceito constitucional essencial ao processo de democratização das relações de trabalho no âmbito da Administração Pública que relaciona-se, de forma indissociável, aos direitos de livre associação sindical e de negociação coletiva. Esse reconhecimento representa um avanço, pois o direito de greve tem sido sistematicamente negado aos servidores. Entretanto, restringe bastante o exercício desse direito ao definir um extenso rol de atividades essenciais (Artigo 7º) e percentuais elevados para manutenção de quadro de servidores durante a greve (artigos 8º e 9º). Mais restritivo que a atual Lei de Greve (Lei 7783/1989) estendida pelo STF aos servidores em 2007</p>	<p>- Prevê a criação de Observatórios das Relações de Trabalho no Serviço Público, de caráter tripartite – servidores e suas entidades, gestores públicos e representantes da sociedade - que terão, entre suas atribuições, avaliar projetos de auto-regulamentação de greve (Artigo 14).</p>
<p>Proposta de Emenda Constitucional 196/2019 do Deputado Federal Marcelo Ramos (PL/AM)⁶⁶ <u>Temas: Reforma da legislação sindical/ regulamentação do direito de negociação coletiva no setor público</u></p>	
<p>Resumo do conteúdo</p>	<p>Principais proposições</p>
<p>- Proposta de Emenda Constitucional que trata da chamada “Reforma Sindical”. Basicamente, altera o Artigo 8º da</p>	

⁶⁵ <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7868300&ts=1567527931204&disposition=inline>

⁶⁶

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=9BE288C310375F5A68EEB7A902848633.proposicoesWebExterno2?codteor=1831736&filename=PEC+196/2019

<p>Constituição Federal⁶⁷. cria o o Conselho Nacional de Organização Sindical (CNOS), entidade nacional bipartite (trabalhadores e empregadores) e paritária, cuja atribuição seria a de regular as relações de trabalho no Brasil. No que tange à regulamentação das relações de trabalho no setor público, se limita a mencionar, em seu Artigo 2º, parágrafo 5º que: “Em até cento e oitenta dias será regulamentada pelo Congresso Nacional a Convenção 151 da OIT e a Recomendação 159 da OIT”.</p>	<p>- Estabelece prazo para regulamentação da Convenção 158 da OIT, que trata da negociação coletiva no setor público</p>
---	--

Referências Bibliográficas

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei 4.497/2001

<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD20ABR2001.pdf#page=38>

_____. Projeto de Lei 2.693/2003

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=42E2FB23EAB042B4D42191E7D10B4801.proposicoesWebExterno2?codteor=188186&filename=PL+2693/2003

_____. Projeto de Lei 4.795/2019

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=05BC0D55E0704DB680DBFEC9634EACEC.proposicoesWebExterno2?codteor=1801109&filename=PL+4795/2019

_____. Proposta de Emenda Constitucional 196/2019

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=9BE288C310375F5A68EEB7A902848633.proposicoesWebExterno2?codteor=1831736&filename=PEC+196/2019

⁶⁷ Art. 8º - É assegurada a liberdade sindical, observado o seguinte:

I – o Estado não poderá exigir autorização para fundação de entidade sindical, ressalvado o registro dos atos constitutivos no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, vedadas ao Poder Público a interferência e a intervenção na organização sindical;

II – os trabalhadores e empregadores, sem distinção de qualquer espécie, poderão constituir organizações sindicais de sua escolha, bem como o direito de se filiar a essas organizações, sob a única condição de se conformar com os estatutos das mesmas;

III – a organização de trabalhadores e empregadores, nas respectivas entidades sindicais, será definida por setor econômico ou ramo de atividade, sendo que a base territorial do sindicato será definida pelos trabalhadores ou empregadores interessados, não podendo ser inferior a área de um município;

IV - O sistema de organização sindical brasileiro será composto por: a) representação dos trabalhadores: Centrais Sindicais, Confederações, Federações e Sindicatos; e b) representação dos empregadores: Confederações, Federações e Sindicatos.

V - às entidades sindicais cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais no âmbito da representação, inclusive em questões judiciais e administrativas;

VI - é obrigatória a participação das entidades sindicais na negociação coletiva de suas respectivas representações, que será custeada por todos os seus beneficiários e descontada em folha de pagamento;

VII – ninguém será obrigado a filiar-se ou manter-se filiado a sindicato;

VIII - é vedada a dispensa do trabalhador sindicalizado a partir do registro da candidatura e, se eleito, ainda que suplente, até um ano após o final do mandato, salvo se cometer falta grave nos termos da lei

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.

<https://www.jusbrasil.com.br/topicos/10641425/paragrafo-2-artigo-5-da-constituicao-federal-de-1988>

<https://www.jusbrasil.com.br/topicos/10640964/artigo-9-da-constituicao-federal-de-1988>

BRASIL. Lei 7783/1989 (Lei de Greve)

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17783.HTM

BRASIL. Lei 8.112/1990 (Regime Jurídico Único dos Servidores Federais)

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18112cons.htm

BRASIL. Ministério da Economia, Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Mesa Nacional de Negociação Permanente.

<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/relacoes-de-trabalho/ Mesa-nacional-de-negociacao-permanente>

BRASIL. Secretaria Geral da Presidência da República. Decreto nº 7.944/2013

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7944.htm

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei 375/2018

<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7868300&ts=1567527931204&disposition=inline>

_____. Projeto de Lei 711/2019

<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7917418&ts=1581531909580&disposition=inline>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 492-1. Distrito Federal

<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266382>

_____. Súmula 679

<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=3632>

_____. Supremo determina aplicação da lei de greve dos trabalhadores privados aos servidores públicos

<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=75355>

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES FEDERAIS – CONDSEF. Proposta das Centrais Sindicais para regulamentação da Convenção 151 da OIT

<https://www.condsef.org.br/images/minutaPLNegocioColetiva.pdf>

DIEESE. Projeto DIEESE-SINP/PMSP. Institucionalização do Sistema de Negociação Permanente da Prefeitura do Município de São Paulo - SINP/PMSP. Relatório III. Planejamento do Sistema de Negociação Permanente - 2004 SINP/PMSP

<https://www.dieese.org.br/relatoriotecnico/2004/planejamentoSistema.pdf>

As Relações de Trabalho no Setor Público: Ratificação da Convenção 151. Nota Técnica N° 60. Fevereiro de 2008.

<https://www.dieese.org.br/notatecnica/2008/notatec60RatificacaoConvencao151.pdf>

Frente Parlamentar Mista em Defesa do Serviço Público. Reforma Administrativa do Governo Federal. Contornos, Mitos e Alternativas. 1ª edição – Brasília: FONACATE, 2019

Gernigon, B.; Odero, A.; and Guido, H. ILO Principles concernig the right to strike

http://ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@normes/documents/publication/wcms_087987.pdf

Organização Internacional do Trabalho – OIT. Convenção 151.

https://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS_236160/lang--pt/index.htm

Vieira Junior, R.J.A. A constitucionalidade da negociação coletiva no setor público brasileiro. Textos para Discussão 135, agosto/2013. Senado Federal. Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa.