

**INSTITUTO ENSINAR BRASIL
FACULDADES UNIFICADAS DE TEÓFILO OTONI**

MARIELE MENDES CUNHA

A INEVITABILIDADE DA NEGOCIAÇÃO COLETIVA NO SETOR PÚBLICO

**TEÓFILO OTONI – MG
2018**

MARIELE MENDES CUNHA
FACULDADES UNIFICADAS DE TEÓFILO OTONI

A INEVITABILIDADE DA NEGOCIAÇÃO COLETIVA NO SETOR PÚBLICO

**Monografia apresentada ao Curso de
Direito das Faculdades Unificadas de
Teófilo Otoni, como requisito parcial para
a obtenção do título de Bacharel em
Direito,**

**Área de Concentração: Direito do
Trabalho**

Orientação: Prof. Luiz de Souza Gomes.

TEÓFILO OTONI – MG

2018



FACULDADES UNIFICADAS DE TEÓFILO OTONI

FOLHA DE APROVAÇÃO

O trabalho de conclusão de curso intitulado:

A INEVITABILIDADE DA NEGOCIAÇÃO COLETIVA NO SETOR PÚBLICO,

elaborado pela aluna Mariele Mendes Cunha foi aprovado por todos os membros da Banca Examinadora e aceita pelo curso de Direito das Faculdades Unificadas de Teófilo Otoni, como requisito parcial para a obtenção o título de

BACHAREL EM DIREITO.

Teófilo Otoni, _____ de _____ 2018.

Prof. Luiz de Souza Gomes

Prof. Examinador 1

Prof. Examinador 2

RESUMO

O presente trabalho destina-se a investigar a possibilidade (ou não) de efetivação de negociação coletiva de trabalho com a entidade estatal que verse sobre condições econômicas, envolvendo servidores públicos estatutários. Para tanto, a pesquisa se desenvolverá, em especial, com base na técnica de exploração bibliográfica e dos textos normativos nacionais e internacionais que versem sobre o tema, para, ao final, chegar à conclusão acerca da inevitabilidade da negociação coletiva de trabalho no setor público.

Palavras-chave: Negociação coletiva. Setor público. Inevitabilidade.

ABSTRACT

This study intended to investigate the possibility (or not) of effective collective bargaining work with the state entity that addresses economic conditions, involving statutory civil servants. Therefore, the research will develop, in particular, based on the literature scanning technique and the national and international legal texts that deal with the subject, for in the end, come to the conclusion about the collective bargaining labor inevitability in the public sector.

Keywords: Collective bargaining. Public sector. Inevitability.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
2.1 Conceito de estado e a sua atual relação com a sociedade	9
2.2 A administração pública	10
2.2.1 A organização político-administrativa brasileira	10
2.2.2 A Administração Pública direta e indireta	11
2.3 Agentes públicos e a natureza jurídica que os vincula à administração pública	13
3 NEGOCIAÇÃO COLETIVA DE TRABALHO	16
3.1 Autonomia privada coletiva	16
3.2 Conceito, natureza jurídica, princípios e funções da negociação coletiva ..	17
3.3 A negociação coletiva de trabalho na constituição de 1988	19
3.3.1 Os limites constitucionais e infraconstitucionais da negociação coletiva de trabalho	21
4 OS DESDOBRAMENTOS DA NEGOCIAÇÃO COLETIVA DE TRABALHO	23
4.1 Instrumentos jurídicos que defluem da negociação coletiva de trabalho bem sucedida	23
4.1.1 Validade, coercibilidade, vigência e prorrogação da convenção e do acordo coletivo de trabalho	24
4.2 Efeitos jurídicos da negociação coletiva de trabalho mal sucedida	26
4.2.1 Direito à sindicalização, à negociação coletiva de trabalho e à greve.....	27
4.2.2 Dissídio coletivo de trabalho.....	29
4.2.3 Vantagens da negociação coletiva de trabalho	30
5 NEGOCIAÇÃO COLETIVA DE TRABALHO NO SETOR PÚBLICO	33
5.1 As teorias favoráveis e desfavoráveis à admissibilidade da negociação coletiva de trabalho no setor público	33
5.1.1 A recente alteração da OJ nº 5 da SDC do TST	37

5.2 Normas internacionais que apoiam a negociação coletiva de trabalho no setor público	39
5.2.1 Convenções e Recomendações da OIT.....	39
5.2.2 As recentes aprovações da Convenção nº 151 e da Recomendação nº 159 da OIT	41
5.3 A experiência brasileira: a inevitabilidade da negociação coletiva de trabalho no setor público	45
CONSIDERAÇÕES FINAIS	48
REFERÊNCIAS	50

1 INTRODUÇÃO

Reconhecidamente, o objetivo primordial da negociação coletiva de trabalho é estabelecer e regular melhores condições de trabalho através de normas jurídicas estabelecidas entre os sindicatos de empregados e empresas pactuantes.

Neste ponto, o tema negociação coletiva de trabalho no setor público tornou-se objeto de inúmeras discussões e debates, maiormente, em razão dos recentes desdobramentos das greves de diversas categorias de servidores públicos, que, após incessantes reivindicações dos seus direitos, alcançaram, por intermédio dos seus respectivos sindicatos, a celebração de acordos coletivos de trabalho com o Estado, através do Ministério do Planejamento, por meio dos quais se obteve um reajuste salarial de 15,8%, proposto pelo Poder Executivo.

Em face desse acontecimento, evidenciou-se a força da negociação coletiva para o estabelecimento de melhores condições laborais para os servidores públicos e, mais, a possibilidade de consignar condições salariais mais favoráveis.

No entanto, devido ao clássico entendimento de que as condições de trabalho no setor público são ditadas unilateralmente pelo Poder Executivo, sobretudo quanto aos subsídios e à manutenção do seu valor nominal, a atuação dos Poderes Legislativo e Judiciário e, também, do particular sempre foi restringida, fato que se revelou, por anos, como impeditivo para a sindicalização dos servidores públicos.

Por outro lado, contrapondo-se a essa limitação, a liberdade sindical dos trabalhadores em geral já era consagrada como direito humano fundamental na Convenção nº 87 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), denominada 'Convenção sobre a Liberdade Sindical e à Proteção do Direito Sindical, 1948'. Posteriormente, a própria Constituição da República de 1988 (CR/88) assegurou aos servidores públicos não só o direito à sindicalização, como, também, o exercício do direito de greve, o que, por desdobramento lógico, suscitou um esperado e conseqüente questionamento acerca da possibilidade de efetivação de negociações coletivas de trabalho no setor público, o que foi ratificado pela Convenção nº 151 da OIT – “Convenção Relativa às Relações de Trabalho na Função Pública, 1978”.

O tema, no entanto, ainda é bastante controvertido, não havendo um posicionamento único na doutrina e jurisprudência pátrias.

Diante do exposto, considerando-se que o patrimônio do Estado é público indisponível e que a Administração Pública rege-se, dentre outros, pelo princípio da

legalidade, por meio do qual os vencimentos dos servidores públicos devem ser fixados e majorados em função de lei, questiona-se: É possível a efetivação de negociação coletiva de trabalho com a entidade estatal que verse sobre condições econômicas? Este é o problema ao qual esta monografia se propôs a responder.

Para tanto, o trabalho foi dividido em 4 capítulos. O primeiro, intitulado “A sociedade, o Estado e a Administração Pública”, abordou o conceito de Estado e a sua atual relação com a sociedade; no tocante à Administração Pública, tratou da organização político-administrativa brasileira e sua divisão em direta e indireta; e, em relação aos agentes públicos, da natureza jurídica que os vincula à Administração.

No segundo capítulo, tendo por título “Negociação coletiva de trabalho”, buscou-se expor breves considerações sobre a autonomia privada coletiva; o conceito, a natureza jurídica, os princípios e as funções da negociação coletiva; o seu tratamento na CR/88, destacando-se os limites constitucionais e infraconstitucionais a ela impostos.

Na sequência, no terceiro capítulo, denominado “Os desdobramentos da negociação coletiva de trabalho”, foram apresentados os instrumentos jurídicos que defluem da negociação coletiva bem sucedida, dando-se ênfase à validade, coercibilidade, vigência e prorrogação da convenção e do acordo coletivo de trabalho. Neste capítulo, também foi feita uma breve análise sobre os efeitos jurídicos da negociação coletiva de trabalho mal sucedida, perpassando pelo estudo do direito à sindicalização, à negociação coletiva de trabalho e à greve; o dissídio coletivo de trabalho; e as vantagens da negociação coletiva.

Por fim, o último capítulo versou sobre a “Negociação coletiva de trabalho no setor público”, expondo-se as teorias favoráveis e desfavoráveis à sua admissibilidade, com ênfase à recente alteração da Orientação Jurisprudencial (OJ) nº 5 da Seção de Dissídios Coletivos (SDC) do Tribunal Superior do Trabalho (TST), às normas internacionais que apoiam a negociação coletiva no setor público e à experiência brasileira, culminando-se com a inevitabilidade da negociação coletiva no setor público.

2 A SOCIEDADE, O ESTADO E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O objeto deste trabalho é a negociação coletiva no setor público e, por esta razão, torna-se cogente tecer, inicialmente, alguns comentários sobre o Estado, a Administração Pública e a sociedade, posto estarem relacionados uns aos outros de maneira tão perfeita que, por vezes, acabam se confundindo.

2.1 Conceito de estado e a sua atual relação com a sociedade

O Estado é uma criação jurídica, artificial, que se edificou e transformou-se expressivamente ao longo do tempo. Sua estrutura, relação entre os elementos que o formam, poderes e vínculo com a sociedade, decorrem, segundo Resende (2012, p. 38-48 *apud* SANTOS; FARINA, 2013, p. 64-65), “mais de posição ideológica do observador que propriamente do direito, ou seja, provém fundamentalmente de como o jurista vê a democracia, a sociedade, o Estado, e o papel deste naquelas”.

Nesse ponto, vale ressaltar que o conceito de sociedade é polissêmico, isto é, admite diversos significados e que, por muitos anos, a expressão ‘sociedade civil’ foi utilizada para nomear o conjunto de instituições e normas que, hoje, compõem o que se denomina de Estado (BOBBIO, 2012 *apud* SANTOS; FARINA, 2013, p. 64-65).

A distinção entre os conceitos de sociedade e Estado foi (e ainda é) objeto de debates entre inúmeros estudiosos, dada a estrita relação que guardam um com o outro. Em outras palavras, Bobbio (2012, p. 49-52 *apud* SANTOS; FARINA, 2013, p. 64-65) explica que “sociedade e Estado atuam como dois momentos necessários, separados, mas contíguos, distintos, mas interdependentes, do sistema social em sua complexidade e em sua articulação interna”.

O vocábulo Estado “designa o sentido mais amplo de uma sociedade politicamente organizada” (RICCITELLI, 2007, p. 14).

Na Antiguidade clássica, os filósofos idealizavam o Estado como um fim em si mesmo. Para Aristóteles, o Estado era a comunidade perfeita, formada por vários grupos comuns, e alcançou o fim de total suficiência. Baseado nesse conceito é que o Estado é visto como a nação política e juridicamente organizada (SALEME, 2011).

Em suma, relevantes modificações advieram na relação Estado-sociedade ao longo da história, desde o Estado totalitário até a criação do Estado Democrático de

Direito, como é hoje o Brasil. A democracia que este Estado realiza e cujos pressupostos revelam a soberania popular, há de ser, para Silva (2014, p. 121-122):

[...] um processo de convivência social numa sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I), em que o poder emana do povo, e deve ser exercido em proveito do povo, diretamente ou por representantes eleitos (art. 1º, parágrafo único); participativa, porque envolve a participação crescente do povo no processo decisório e na formação dos atos de governo; pluralista, porque respeita a pluralidade de ideias, culturas e etnias e pressupõe o diálogo entre opiniões e pensamentos divergentes e a possibilidade de convivência de formas de organização e interesses diferentes da sociedade; há de ser um processo de liberação da pessoa humana das formas de opressão que não depende apenas do reconhecimento formal de certos direitos individuais, políticos e sociais, mas especialmente da vigência de condições econômicas suscetíveis de favorecer o seu pleno exercício.

Além desses aspectos, a noção de Estado Contemporâneo, ainda, exige o relevo dos seus elementos constitutivos. Nesse sentido:

A doutrina pátria conceitua Estado como a *ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território*. Justifica sua definição procurando demonstrar a presença de todos os elementos essenciais componentes do Estado, e apenas estes. Adorna com cores fortes e generosas atribuindo à soberania a característica da própria ordem jurídica e elemento portador natural do poder. O bem comum vinculado a um povo afirma o aspecto político do Estado, bem como auxilia na limitação da ação jurídica e política deste, mostra-se presente na territorialidade (DALLARI *apud* RICCITELLI, 2007, p. 20-21).

Essa concepção de Estado deixa claro que a sociedade – o povo soberano – é um dos seus elementos, sem o qual não pode existir, pois perde sua razão de ser.

Desse modo, é inequívoco que a relação entre o Estado atual e a sociedade efetiva-se com a realização dos objetivos constitucionais (CR/88, art. 3º), voltados, em suma, à promoção do bem-estar social e à proteção dos cidadãos, assegurando-se, assim, as respostas necessárias para as demandas oriundas do ambiente social.

2.2 A administração pública

2.2.1 A organização político-administrativa brasileira

O Brasil adotou a forma federativa de Estado, que, segundo Dallari (1985, p. 227 *apud* MORAES, 2014, p. 286), é uma “aliança ou união de Estados”, abalizada em uma Carta Política e onde “os Estados que ingressam na federação perdem sua

soberania no momento mesmo do ingresso, preservando, contudo, uma autonomia política limitada” (DALLARI, 1985, p. 227 *apud* MORAES, 2014, p. 286).

A federação caracteriza-se pela centralização político-administrativa, que está estampada no *caput* do art. 1º da CR/88, que diz: “a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito (...)”. Neste dispositivo, afirma-se o princípio da indissolubilidade do pacto federativo, que “afasta o direito de secessão dos entes federados” (NOVELINO, 2009, p. 541), isto é, de separação dos mesmos.

Completando, a CF/88, no art. 18, *caput*, estatui que “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”.

Além desta organização, a União subdivide-se em Poderes, como prevê o art. 2º da CR/88, *in verbis*: “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”. Tais Poderes correspondem, respectivamente, às funções estatais de cunho normativo, executivo e jurisdicional.

Apesar de não haver predominância entre eles, destaca-se o Executivo, cuja função característica é a administrativa, que, segundo Saleme (2011, p. 20), destina-se a “munir o Estado de meios para a sua plena realização e funcionamento. Isso é viabilizado por meios materiais, jurídicos e humanos existentes na máquina administrativa capazes de dar pleno atendimento ao interesse coletivo”.

Assim, a organização político-administrativa brasileira é resultado da reunião de “decisões políticas” e “normas jurídicas”, que conduzem, como explicam Santos e Farina (2013, p. 68), “a estrutura do Estado, a competência, a hierarquia, a situação jurídica, as formas de atuação dos órgãos e das pessoas no exercício da função administrativa, atuando por meio de seus órgãos, agentes e pessoas jurídicas”.

2.2.2 A Administração Pública direta e indireta

A Administração Pública é essencial para gerir o Estado, mas com ele não se confunde. De maneira simples, constitui “a face do Estado (Estado-Administração) que atua no desempenho da função administrativa, objetivando atender concretamente os interesses coletivos” (CUNHA JÚNIOR, 2011, p. 923). Em outras palavras, trata-se do “conjunto de meios institucionais, materiais, financeiros e humanos preordenados à execução das decisões políticas” (SILVA, 2014, p. 663).

Doutrinariamente, a Administração Pública pode ser vista num duplo sentido: o primeiro subjetivo, formal ou orgânico; e o outro objetivo, material ou funcional.

No aspecto objetivo, a Administração é “um conjunto de funções ou atividades públicas, de caráter essencialmente administrativo, consistentes em realizar concreta, direta e imediatamente os fins constitucionalmente atribuídos ao Estado” (CUNHA JÚNIOR, 2011, p. 923). Aqui, considera-se a função administrativa.

Do ponto de vista subjetivo, a Administração Pública, segundo Faria (2011, p. 42), “é considerada como conjunto de órgãos e entidades que a integram. São os órgãos da Administração direta e as entidades da Administração indireta”.

Nesse passo, após o advento do Decreto-Lei nº 200/67, a Administração Pública passou a ser dividida em direta e indireta. A primeira, segundo Martins (2014, p. 115) compreende os “serviços prestados pela própria Administração e se confunde com o Poder Executivo, seus ministérios, secretarias etc.”

À Administração direta compete, exclusivamente, a prestação dos serviços indelegáveis em razão da natureza e da importância dos mesmos: segurança pública, defesa nacional, manutenção da ordem interna e prestação jurisdicional. Esses serviços não podem ter a sua prestação delegada nem ao particular nem a entidades estatais (FARIA, 2011, p. 56).

Já a Administração indireta compõe-se de um conjunto formado por:

Entidades, dotadas de personalidade jurídica, responsáveis pelo exercício, em caráter *especializado* e *descentralizado*, de certa e determinada atividade administrativa, por outorga legal da entidade estatal. Consiste, pois, na criação de pessoas jurídicas, algumas de direito público, outras de direito privado, com personalidade jurídica própria, para exercerem parcela da competência administrativa do ente político que a criou e com o qual não se confunde. Tal criação ocorrerá diretamente da *lei específica* (autarquias) ou simplesmente autorizada por *lei específica* (as demais entidades) (CUNHA JÚNIOR, 2011, p. 928-929).

A Administração indireta é, assim, “composta pelas sociedades de economia mista, pelas empresas públicas que exploram atividade econômica, pelas fundações públicas e pelas autarquias” (MARTINS, 2014, p. 116). A esse rol, acrescem-se também, por força do art. 241 da CR/88, os consórcios públicos.

Ainda neste contexto, em relação ao regime jurídico dos servidores públicos, vale destacar que o Supremo Tribunal Federal (STF) suspendeu, em caráter liminar, a vigência do art. 39, *caput*, da CR/88 (com a redação dada pela EC nº 19/98), que eliminava a exigência de a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios

contratarem agentes públicos para trabalhar na Administração direta, autarquias e fundações públicas somente sob o regime estatutário. Seria o regime jurídico único (MORAES, 2014). Deste modo, “voltou a prevalecer o regime jurídico único para contratação de servidores na Administração Pública Direta, autarquias e fundações públicas, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” (SANTOS; FARINA, 2013, p. 69-70).

2.3 Agentes públicos e a natureza jurídica que os vincula à administração pública

O Estado, através das pessoas jurídicas e órgãos que o compõem, depende de pessoas físicas para desempenhar as atividades de sua competência, efetivar suas escolhas políticas e promover o bem comum. “Na Administração Pública, essas pessoas, encarregadas de imprimir dinâmica e dar vida ativa às entidades e aos órgãos públicos, são chamados agentes públicos” (FARIA, 2011, p. 101).

Esses agentes podem ser divididos em quatro categorias: agentes políticos, servidores públicos, militares e particulares que colaboram com o Poder Público.

Quanto aos agentes políticos, Saleme (2011, p.167) adota um conceito mais restrito, incluindo apenas “chefes do Poder Executivo Federal, estadual e municipal, bem como os seus auxiliares diretos: ministros e secretários de Estado, senadores, deputados e vereadores, pois estes exercem função tipicamente política”.

Há entre os doutrinadores aqueles que incluem nessa categoria todos os membros que compõem o primeiro escalão do Governo, tais como chefes do Poder Executivo federal, estadual e municipal, os senadores, deputados e vereadores e ainda membros da Magistratura, Ministério Público, Tribunais de Contas, representantes diplomáticos e demais autoridades às quais são atribuídas atividades governamentais, judiciais ou quase judiciais (SALEME, 2011, p. 167).

Quanto ao vínculo existente entre os agentes políticos e o Poder Público, sua natureza, segundo Santos e Farina (2013, p. 71), “é política e não profissional”. Por esta razão, tais agentes não serão abrangidos no presente trabalho monográfico.

Os militares, por sua vez, “compreendem os membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares (art. 42) e os das Forças Armadas (art. 142, § 3º)” (SILVA, 2014, p. 687). Sobre eles, a CR/88, no art. 142, § 3º, IV, reza que “ao militar são proibidas a sindicalização e a greve”, razão pela qual esses agentes públicos

também não são abrangidos no presente trabalho, haja vista que a negociação coletiva de trabalho decorre essencialmente do direito à sindicalização.

Já a categoria dos agentes particulares em colaboração com o Estado abrange, como explica Cunha Júnior (2011, p. 964):

[...] todas as pessoas físicas que, sem perderem sua qualidade de particulares, exercem função pública, prestando atividade ao Estado, sem vínculo empregatício, com ou sem remuneração, ainda que às vezes eventualmente. Essa espécie de agentes públicos exerce funções estatais sob diversas formas, a saber: (a) por requisição, como os membros das mesas receptora e apuradora de votos nas eleições; (...); (b) por delegação, quais os empregados das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos; os notários e registradores em serventias não oficiais (art. 236 da CF/88); (...); (c) por *sponse própria*, como os gestores de negócios públicos, que espontaneamente assumem determinada função pública, em momento de emergência, para atender a necessidades públicas urgentes, como epidemias, enchentes, etc.; (d) por contratação para fins de locação civil de serviços, como a contratação de um advogado para sustentação oral perante tribunais.

Os servidores públicos, em sentido amplo, são todos os agentes que “entretêm relação de trabalho profissional e permanente com as entidades de direito público. Vale dizer, mantêm vínculos profissionais com a Administração Pública direta das Entidades Estatais ou as suas Autarquias e Fundações de direito público” (CUNHA JÚNIOR, 2011, p. 955). Abrangem os servidores públicos estatutários, os empregados públicos e os servidores temporários.

O funcionário público, de acordo com os ensinamentos de Martins (2014, p. 126), é “o servidor estatutário, que não pode ser dispensado, salvo mediante procedimento administrativo, em que se confira ampla defesa ao servidor”. Além disso, “a relação jurídica que os vincula à Administração Pública é institucional, por meio de contratos de natureza administrativa, cujo estatuto é criado em lei específica em cada uma das unidades da Federação” (SANTOS; FARINA, 2013, p. 71-72).

Os empregados públicos, segundo Saleme (2011, p. 168), são:

Aqueles que ocupam emprego público e são contratados pelo regime de legislação trabalhista, com vínculo regido pela Consolidação das Leis do Trabalho, a exemplo dos que trabalham em sociedades de economia mista (...) ou empresa pública (...). Contudo, embora sujeitos à Consolidação das Leis do Trabalho, estão também submetidos às normas constitucionais no que se refere a investidura, acumulação de cargos e vencimentos.

Já em relação aos servidores temporários, Cunha Júnior (2011, p. 961) explica que “em face do art. 37, inciso IX, a Constituição autoriza, *excepcionalmente*,

a contratação temporária de servidores, sem concurso público, para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público”. Esses agentes “sujeitam-se a regime jurídico específico que deve ser disciplinado por lei de cada membro da Federação” (SALEME, 2011, p. 168).

Dito isto, deve-se destacar que os agentes públicos, antes de mais nada, são trabalhadores e, como tal, detêm direitos e deveres, conforme o regime jurídico ao qual estão subordinados, além de direitos sociais próprios a todos os trabalhadores.

Não obstante essa similitude com os direitos dos trabalhadores da iniciativa privada, não se pode negar que a relação entre os trabalhadores do setor público e a Administração Pública, em suas duas vertentes, apresenta, comumente, como assinala o doutrinador Cavalcante (2012, p. 410 *apud* SANTOS; FARINA, 2013, p. 70), “problemas específicos que envolvem desde questões legais e econômicas até sociais e políticas, por vezes, diversas das existentes na iniciativa privada, além da imposição de limitações constitucionais e advindas do direito administrativo”.

[...] apesar de todas as especificidades do setor, nada altera a realidade de que o servidor público engaja-se num processo político dinâmico, no qual o que era considerado inegociável pode tornar-se negociável, o que era considerado discricionário pode deixar de ser. Nessa dinâmica sociojurídica, cada vez mais se aproximam princípios do direito do trabalho com princípios de direito administrativo e, até mesmo, as normas que regem as relações de emprego dos trabalhadores da esfera particular se aproximam dos trabalhadores da esfera pública (STOLL, 2007, p. 46 *apud* SANTOS; FARINA, 2013, p. 72).

É justamente nesse ponto que adentramos o objeto deste trabalho, qual seja a negociação coletiva no setor público, cujo estudo se iniciará no próximo capítulo.

3 NEGOCIAÇÃO COLETIVA DE TRABALHO

3.1 Autonomia privada coletiva

Antes de tratar da negociação coletiva de trabalho, cumpre-nos versar um pouco sobre o instituto que lhe deu origem, qual seja a autonomia privada coletiva.

Primeiro, surgiu a autonomia privada individual, cuja concepção originou-se no Iluminismo, que foi um movimento filosófico fornecedor do instrumental teórico para que a Revolução Francesa rompesse com o Feudalismo (MARTINS, 2010).

A partir da Revolução Francesa, o capitalismo comercial floresceu, deixando para trás a concessão de privilégios que caracterizava as relações jurídicas típicas do Feudalismo, que acabava por restringir a liberdade individual de exercício de atividades econômicas ou profissionais (SILVA, 1997).

Em decorrência das transformações econômicas e sociais ocorridas, surgiu a necessidade de novas ferramentas jurídicas para regular os particulares em suas relações. Daí, surgiu o contrato, que passou a representar a “corporificação da autonomia privada” (MARTINS, 2010, p. 798).

Naquele momento, constatou-se, no plano jurídico, a supressão das distinções e desigualdades. Contudo, no plano fático, o desequilíbrio era visível nas relações sociais, notadamente, na relação de trabalho, em que o empregador detinha o capital e os meios de produção. Por esta razão, o Estado passou a intervir nas relações de trabalho, atribuindo superioridade jurídica ao empregado, a fim de contrabalancear a superioridade econômica do empregador. Essa proteção nasceu, em especial, das reivindicações perpetradas pelo movimento sindical (SILVA, 1997).

Evolui-se, assim, para a autonomia privada coletiva, também denominada autonomia sindical, na qual, segundo Martins (2010, p. 801):

[...] há a possibilidade de criação de normas jurídicas trabalhistas pelos sindicatos, que serão aplicáveis às relações de trabalho. É manifestada pelos contratos, convenções e acordos coletivos, que terão incidência sobre os contratos de trabalho, como se fosse a lei das partes. A autonomia privada coletiva buscará o interesse do grupo.

No entanto, “num primeiro momento, o Estado não reconhecia o poder do sindicato de editar normas a serem aplicadas a seus membros, pois nem mesmo as aceitava” (MARTINS, 2010, p. 798). Na verdade, os trabalhadores, a fim de alcançar

melhores condições de trabalho em meio à revolução industrial e o conseqüente domínio das indústrias pelas máquinas, começaram a agir de forma organizada, em entidades clandestinas (em virtude da proibição legal), e, ainda, através de greves, pressionando os empregadores a atender suas reivindicações (SILVA, 1997).

Posteriormente, a partir do reconhecimento dos sindicatos como legítimos representantes dos trabalhadores, passaram a exercer atividade delegada do Poder Público, pois eram considerados órgãos ou corporações do Estado. Esse modelo prevaleceu na Itália e no Brasil, onde a Administração Pública detinha absoluto controle sobre os sindicatos, interferindo desde a sua criação até a nomeação de seus dirigentes (SANTOS; FARINA, 2013, p. 74).

Com o tempo, restou inequívoca a ineficiência do Estado para regular inteiramente as relações de trabalho, evidenciando a importância das organizações sindicais. O processo de elaboração das leis é rígido e lento, ao revés do processo negocial. Assim, para alcançar a efetividade da proteção do trabalhador, chegou-se à conclusão de que as leis deveriam estabelecer regras e garantias mínimas, que poderiam ser negociadas por meio da autonomia privada coletiva (SILVA, 1997).

Atualmente, a autonomia privada coletiva, como bem assinala Kilian (2003, p. 21), é um “poder social reconhecido constitucionalmente através dos artigos 7º, incisos VI, XIII, XIV e XXVI, 8º, VI, e 114, § 1º, da Constituição Federal”.

3.2 Conceito, natureza jurídica, princípios e funções da negociação coletiva

A Convenção nº 154 da OIT, de 1981, ratificada pelo Brasil no dia 10 de julho de 1992, destina-se a fomentar a negociação coletiva e estabelece, no art. 2º, que:

Para efeito da presente Convenção, a expressão “negociação coletiva” compreende todas as negociações que tenham lugar entre, de uma parte, um empregador, um grupo de empregadores ou uma organização ou várias organizações de empregadores, e, de outra parte, uma ou várias organizações de trabalhadores, com o fim de:

- a) fixar as condições de trabalho e emprego; ou
- b) regular as relações entre empregadores e trabalhadores; ou
- c) regular as relações entre os empregadores ou suas organizações e uma ou várias organizações de trabalhadores, ou alcançar todos estes objetivos de uma só vez.

No mesmo sentido, Martins (2010, p. 805) ensina que a negociação coletiva consiste em “uma forma de ajuste de interesses entre as partes, que acertam os

diferentes entendimentos existentes, visando encontrar uma solução capaz de compor suas posições”. Santos (2004, p. 90 *apud* SANTOS; FARINA, 2013, p. 75), por sua vez, conceitua a negociação coletiva de trabalho como:

[...] um processo dialético por meio do qual os trabalhadores e as empresas, ou seus representantes, debatem uma agenda de direitos e deveres, de forma democrática e transparente, envolvendo as matérias pertinentes às relações entre trabalho e capital, na busca de um acordo que possibilite o alcance de uma convivência pacífica, na qual impere o equilíbrio, a boa-fé e a solidariedade.

Em suma, na seara do Direito de Trabalho, a negociação coletiva tem por escopo celebrar uma convenção ou um acordo coletivo de trabalho, por meio do qual se constituirá “um acordo de caráter normativo para a estipulação de condições de trabalho aplicáveis aos contratos individuais de trabalho” (KILIAN, 2003, p. 22).

Através desses conceitos, é possível extrair várias funções da negociação coletiva de trabalho, conforme ensina Martins (2010, p. 806):

I – jurídicas: (a) normativa, criando normas aplicáveis às relações individuais de trabalho, até mesmo para pior nas crises econômicas. São estabelecidas regras diversas das estabelecidas na lei. Atua a negociação coletiva no espaço em branco deixado pela lei; (b) obrigacional, determinando obrigações e direitos para as partes, como, por exemplo, penalidades pelo descumprimento de suas cláusulas; (c) compositiva, como forma de superação dos conflitos entre as partes, em virtude dos interesses antagônicos delas, visando ao equilíbrio e à paz social entre o capital e o trabalho, mediante um instrumento negociado; II – políticas de incentivar o diálogo, devendo as partes resolver suas divergências entre si; III – econômicas, de distribuição de riquezas. (...) IV – ordenadora, quando ocorrem crises, ou de recomposição de salários; V – social, ao garantir aos trabalhadores participação nas decisões empresariais.

No que concerne à natureza jurídica da negociação coletiva, três teorias tentam explicá-la. A primeira é a normativa, que defende que a natureza jurídica da negociação coletiva inclina-se no efeito meramente normativo. A segunda é a teoria contratualista, que defende ser a negociação um contrato entre as partes, isto é, oriunda da autonomia do direito privado, devendo ela ser escrita (PRETTI, 2011).

No entanto, majoritariamente, a doutrina reconhece o hibridismo de contrato e norma, como ratifica Pretti (2011, p. 381), segundo o qual prevalece a ideia de que “a convenção coletiva possui natureza dupla, uma vez que há a existência de um contrato pactuado entre as partes, decorrente de negociação, e simultaneamente esse contrato possui um efeito normativo para todos os integrantes da categoria”.

Por fim, a negociação coletiva submete-se a alguns princípios, que compõem sua própria essência. “Tais postulados éticos, ou normas de condutas das partes (já que quase sempre são não-escritos), ao mesmo tempo em que se inserem no processo de negociação entre as partes, aperfeiçoam esse processo” (KILIAN, 2003, p. 31). Em regra, a doutrina aponta quatro princípios para a negociação coletiva: o princípio da boa-fé, do direito de informação, da razoabilidade e da paz social.

Pelo princípio da *boa-fé*, os convenentes devem agir com honestidade e sinceridade, tanto no momento da celebração quanto no momento da execução do que foi entre eles pactuado. Também o modo pelo qual o instrumento da negociação coletiva é redigido demonstra a presença ou não da boa-fé na elaboração dos mesmos (KILIAN, 2003, p. 31-32).

Quanto ao princípio do direito de informação, Kilian (2003, p. 32) ensina que:

[...] as partes devem agir com mútua franqueza na exposição de determinadas informações que devem ser prestadas entre elas. Assim, o sindicato dos empregados deverá dar pleno conhecimento à empresa ou a seu representante dos fatos que substanciam as suas reivindicações. Da mesma forma, deve ser dado conhecimento ao sindicato dos trabalhadores das reais condições da empresa ou de seu representante, e de sua capacidade de assumir determinados pleitos que julgarem cabíveis.

Já a paz social “consiste na trégua implicitamente assumida pelas partes ao assinarem o instrumento normativo que compõe os interesses transacionados na negociação coletiva concluída com sucesso” (KILIAN, 2003, p. 32).

De acordo com o princípio da razoabilidade, as partes têm o dever de proceder segundo a razão no que toca às reivindicações que serão negociadas, o que significa que “não podem ser formulados pleitos que não possuem condições de serem propostas muito aquém das suas reais possibilidades” (KILIAN, 2003, p. 32).

3.3 A negociação coletiva de trabalho na constituição de 1988

A CR/88 foi a primeira Carta Política brasileira a reconhecer a negociação coletiva de trabalho como um direito fundamental dos trabalhadores. Tal prestígio encontra-se expresso no inciso XXVI do art. 7º, que assegura aos trabalhadores o “reconhecimento das convenções e acordos coletivos de trabalho”.

Na atual Constituição, vários direitos reconhecidos aos trabalhadores podem ser modificados por intermédio de convenção ou acordo coletivo. É o que se verifica

nos incisos VI, XIII e XIV do art. 7º. Desse modo, como ensina Villela (2010, p. 80), “admite-se [...] a flexibilização sob a tutela sindical, por meio da negociação coletiva, no tocante à redução de salário, a compensação e a redução de jornada de trabalho e à ampliação da jornada de trabalho nos turnos ininterruptos de revezamento”.

Nesse contexto, os sindicatos tiveram reconhecida a total liberdade e independência, além de a Constituição ter assegurado: liberdade de associação sindical; vedação de interferência do Poder Público na atividade do sindicato; reconhecimento do sindicato como legítimo representante dos trabalhadores na defesa de seus interesses individuais e coletivos (judicial ou extrajudicialmente); obrigatoriedade da participação dos sindicatos na negociação coletiva; direito de greve; participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam discutidos; eleição de um representante dos trabalhadores, nas empresas com mais de 200 empregados, para promover o diálogo com os empregadores; direito de greve e reconhecimento das Convenções e Acordos Coletivos de Trabalho [...] (SANTOS; FARINA, 2013, p. 77-78).

No que concerne à obrigatoriedade de participação nas negociações coletivas de trabalho, o doutrinador Silva (2014) leciona que:

Esta é uma prerrogativa importante dos sindicatos, pela qual lhes cabe representar, perante as autoridades administrativas e judiciárias, os interesses gerais da respectiva categoria ou profissão liberal ou os interesses individuais dos associados e, especialmente, celebrar convenções coletivas de trabalho, (...). Hoje, a questão assume natureza de participação, mais do que simples representação, já que, por força do art. 8º, VI, “é obrigatória a participação dos sindicatos nas negociações coletivas de trabalho”. Isso prestigia os sindicatos e transforma as negociações coletivas num poderoso instrumento de solução de controvérsias trabalhistas. (SILVA, 2014, p. 305).

Ainda neste contexto, podem-se citar os §§ 1º e 2º do art. 114, da CR/88, que instituem, respectivamente, a possibilidade de eleger árbitros, quando frustrada negociação coletiva; ou de ajuizar dissídio coletivo de natureza econômica, quando tanto a negociação quanto a arbitragem forem recusadas por alguma das partes.

Através da simples análise desses dispositivos, evidencia-se que o legislador constituinte, conforme salientam Santos e Farina (2013, p. 77), “deu ênfase e preferência à negociação coletiva de trabalho na solução dos conflitos coletivos de trabalho, que, inclusive, se sobrepõe à solução jurisdicional dos conflitos”. Em suma, a CR/88 “prestigia as relações coletivas de trabalho” (SILVA, 2014, p. 295).

Especificamente em relação aos servidores públicos, a CR/88, ao assegurar-lhes, no inciso VI do art. 37, “o direito à livre associação sindical”, derogou o *caput*

do art. 566 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) – Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943 –, segundo o qual “não podem sindicalizar-se os servidores do Estado e os das instituições paraestatais”. Assim sendo, resta assegurado aos servidores públicos o direito de livre associação sindical.

Além disso, “a Constituição Federal, no § 3º do art. 39, determina a aplicação aos servidores públicos de alguns direitos reconhecidos aos trabalhadores da iniciativa privada” (CUNHA JÚNIOR, 2011, p. 283). Assim, segundo o dispositivo, “aplica-se aos servidores ocupantes de cargo público o disposto no art. 7º, IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX, podendo a lei estabelecer requisitos diferenciados de admissão quando a natureza do cargo o exigir”.

Observe-se, no entanto, que o supracitado preceito constitucional não faz qualquer referência ao inciso XXVI do art. 7º da CR/88, que assegura o “reconhecimento das convenções e acordos coletivos de trabalho”, deixando, portanto, uma lacuna acerca da possibilidade (ou não) de os servidores públicos firmarem tais instrumentos. É exatamente essa questão que o presente trabalho almeja investigar.

3.3.1 Os limites constitucionais e infraconstitucionais da negociação coletiva de trabalho

Em que pese a inegável importância das negociações coletivas de trabalho, não podem elas ser firmadas ilimitadamente, devendo, sempre, prevalecer a proteção dos direitos dos trabalhadores.

É lógico que estes instrumentos normativos, assim como acontece com todo o arcabouço jurídico-trabalhista, encontram limites delineados no Texto Constitucional, em adoção à tese da flexibilização moderada (CF/1988, art. 7º, VI, XIII e XIV), e nas normas de ordem pública (VILLELA, 2010, p. 84).

No âmbito da CR/88, pode-se afirmar que o próprio art. 7º, como um todo, estabelece um limite constitucional às negociações coletivas de trabalho, uma vez que versa sobre os direitos mínimos dos trabalhadores em geral (SANTOS; FARINA, 2013).

Já no âmbito infraconstitucional, Villela (2010, p. 84) cita o inciso IV do art. 83 da Lei Complementar nº 75/1993 (Lei Orgânica do Ministério Público da União), que:

[...] atribui ao Ministério Público do Trabalho a legitimidade para propor as ações cabíveis para declaração de nulidade de cláusula de contrato, acordo coletivo ou convenção coletiva que viole as liberdades individuais ou coletivas ou os direitos individuais indisponíveis dos trabalhadores. A competência funcional para julgamento destas ações anulatórias é originária dos Tribunais do Trabalho, de acordo com a base de representação atingida, por meio do seu Pleno (nos Tribunais Regionais do Trabalho de pequeno porte, os quais não admitem a divisão em órgãos fracionários) ou das respectivas Seções Especializadas em Dissídios Coletivos.

Outra limitação às negociações coletivas de trabalho encontra-se estampada no art. 624 da CLT, que, segundo Santos e Farina (2013):

[...] condiciona a possibilidade de cláusula de aumento ou reajuste salarial, que implique elevação de tarifas ou de preços sujeitos à fixação por autoridade pública ou repartição governamental, à prévia e expressa autorização da autoridade pública no tocante à possibilidade de elevação da tarifa ou do preço e quanto ao valor dessa elevação. (SANTOS; FARINA, 2013, p. 79).

Nesse sentido é a Súmula nº 375 de 25/04/2005 do TST, que assim dispõe:

Súmula nº 375 do TST
REAJUSTES SALARIAIS PREVISTOS EM NORMA COLETIVA. PREVALÊNCIA DA LEGISLAÇÃO DE POLÍTICA SALARIAL (conversão da Orientação Jurisprudencial nº 69 da SBDI-1 e da Orientação Jurisprudencial nº 40 da SBDI-2) - Res. 129/2005, DJ 20, 22 e 25.04.2005
Os reajustes salariais previstos em norma coletiva de trabalho não prevalecem frente à legislação superveniente de política salarial. (ex-OJsnºs 69 da SBDI-1 - inserida em 14.03.1994 - e 40 da SBDI-2 - inserida em 20.09.2000).

Feitas essas considerações, passemos à análise dos desdobramentos da negociação coletiva de trabalho.

4 OS DESDOBRAMENTOS DA NEGOCIAÇÃO COLETIVA DE TRABALHO

4.1 Instrumentos jurídicos que defluem da negociação coletiva de trabalho bem sucedida

A negociação coletiva de trabalho, conforme já foi possível constatar, consiste em um procedimento que visa à superação dos desacordos entre as partes, notadamente, entre empregados e empregadores. Os instrumentos normativos que defluem desse procedimento, quando bem sucedido, é a convenção e o acordo coletivo (MARTINS, 2010).

No direito brasileiro, a convenção coletiva de trabalho é também denominada pela doutrina de “contrato coletivo de trabalho, convênio coletivo, contrato legal de trabalho, concordata intersindical ou acordo intersindical” (MOTA, 2015) e encontra-se disciplinada nos arts. 611 a 625 da CLT, dispondo o *caput* do art. 611 que:

Art. 611 - Convenção Coletiva de Trabalho é o acordo de caráter normativo, pelo qual dois ou mais Sindicatos representativos de categorias econômicas e profissionais estipulam condições de trabalho aplicáveis, no âmbito das respectivas representações, às relações individuais de trabalho.

Nesse sentido, Schwarz (2007) diz que nas convenções coletivas de trabalho, “os sindicatos representativos de determinada categoria de trabalhadores ajustam, com os sindicatos representativos dos correspondentes empregadores, novos direitos e obrigações a serem observados no período de vigência da norma coletiva”.

A convenção coletiva é, portanto, “verdadeira norma jurídica, embora atípica, que exerce plena eficácia sobre as partes convenientes” (MOTA, 2015).

Ainda nesse assunto, vale ressaltar que as Federações e as Confederações destinadas a representar categorias econômicas ou profissionais (na falta das primeiras) podem “celebrar convenções coletivas de trabalho para reger as relações das categorias a elas vinculadas, inorganizadas em Sindicatos, no âmbito de suas representações” (CLT, art. 611, § 2º).

Já em relação aos acordos coletivos, o § 1º do art. 611 da CLT estatui que:

§ 1º - É facultado aos Sindicatos representativos de categorias profissionais celebrar Acordos Coletivos com uma ou mais empresas da correspondente categoria econômica, que estipulem condições de trabalho, aplicáveis no âmbito da empresa ou das acordantes respectivas relações de trabalho.

Sobre os acordos coletivos, Schwarz (2007) explica que a abrangência:

[...] da norma coletiva é menor, uma vez que a negociação não envolve o sindicato representativo de determinada categoria econômica, que congrega toda uma série de empregadores, mas as novas condições de trabalho são ajustadas entre os sindicatos representativos de determinada categoria de trabalhadores e uma ou mais empresas específicas. (SCHWARZ, 2007).

Desse modo, é válida a lição de Moraes (2014, p. 59) no sentido de que “a Convenção Coletiva de Trabalho tem maior abrangência que o Acordo Coletivo, pois aquela será aplicada a toda categoria profissional da base territorial”.

4.1.1 Validade, coercibilidade, vigência e prorrogação da convenção e do acordo coletivo de trabalho

Para que alcancem a plena eficácia, é imprescindível que as convenções e acordos coletivos de trabalho atendam aos seguintes requisitos: aplicabilidade efetiva, legitimidade e interpretação das normas (PRETTI, 2011, p. 382).

Quanto à aplicação desses institutos normativos, no Brasil, o modelo adotado é o de eficácia geral¹, ou seja, a aplicação e a observância das convenções e acordos coletivos são obrigatórias tanto para empregados quanto para empresas a que se aplicam, haja vista que, no Brasil, o sindicato representa toda a categoria, independentemente de serem eles afiliados ou não ao sindicato (DUARTE NETO, 2012). Além disso, as cláusulas desses instrumentos “são dotadas de generalidade, da abstração e da imperatividade inerentes às normas jurídicas, limitadas apenas ao âmbito das respectivas bases de representação” (VILLELA, 2010, p. 84).

Nesse sentido, tanto as convenções coletivas quanto os acordos coletivos de trabalho possuem efeito jurídico vinculante e coercitivo sobre as partes convenientes. Este efeito, no entanto, somente se verifica se as exigências de validade subjetiva, formal e material, forem observadas, bem como respeitados, quando da construção da norma, todos os princípios dela norteadores (SANTOS; FARINA, 2013).

Sendo assim, no que diz respeito à legitimidade subjetiva para a celebração das convenções e acordos coletivos, “a legitimação para negociar é privativa dos

¹ A eficácia limitada terá aplicação apenas aos associados do sindicato, enquanto que a eficácia geral é para toda a categoria, resultando no efeito *erga omnes* (PRETTI, 2011, p. 382).

sindicatos” (MOTA, 2015), desde que respeitada a sua base territorial de representação.

Quanto à validade formal, diz respeito ao atendimento do devido processo de instituição das normas, incluindo-se aqui a legitimidade representativa dos sindicatos convenientes. *Já a validade material* diz respeito ao conteúdo da norma, se está em conformidade com os limites materiais autorizados pelo próprio ordenamento jurídico (SANTOS; FARINA, 2013, p. 81).

Desse modo, as convenções e acordos coletivos de trabalho apenas poderão ser celebrados pelos sindicatos por deliberação da Assembleia Geral convocada especificamente para esse fim (CLT, art. 612, 1ª parte). Além disso, a validade desses instrumentos depende, conforme explica Pretti (2011):

[...] do comparecimento e votação, em primeira convocação, de 2/3 (dois terços) dos associados da entidade (em caso de acordo), e, em segunda, de 1/3 (um terço) dos membros. Para as entidades que tenham mais de 5.000 associados, o *quorum* de comparecimento e votação será de 1/8 (um oitavo) dos associados em segunda convocação. (PRETTI, 2011, p. 385).

Quanto à forma das convenções e acordos coletivos, deve-se atender ao disposto no parágrafo único do art. 613 da CLT, segundo o qual tais instrumentos “serão celebrados por escrito, sem emendas nem rasuras, em tantas vias quantos forem os Sindicatos convenientes ou as empresas acordantes, além de uma destinada a registro”, que, segundo Santos e Farina (2013, p. 81), “deve ser providenciado dentro de oito dias da assinatura dos referidos instrumentos, no Ministério do Trabalho e Emprego (art. 614, *caput*, da CLT)”. O não atendimento dessas exigências implica a nulidade da convenção ou acordo (PRETTI, 2011).

As convenções e os acordos coletivos, também, deverão, obrigatoriamente, conter os elementos descritos no *caput* do art. 613 da CLT. No entanto, não podem, segundo Santos e Farina (2013, p. 82), conter cláusulas que contrariem, de forma direta ou indireta, “proibição ou norma disciplinadora da política econômico-financeira do governo ou concernente à política salarial vigente, sendo nula de pleno direito, não produzindo quaisquer efeitos (art. 623 da CLT e Súmula nº 375 do TST)”.

Nesse sentido, o art. 619 da CLT estabelece a impossibilidade de qualquer disposição de contrato individual de trabalho que contrarie normas de convenções ou acordos coletivos prevalecer na execução do mesmo, sendo nula de pleno direito. Em complemento, o *caput* do art. 622 do mesmo diploma legal prescreve que

“os empregados e as empresas que celebrarem contratos individuais de trabalho, estabelecendo condições contrárias ao que tiver sido ajustado em Convenção ou Acordo que lhes for aplicável, serão passíveis da multa neles fixada”.

Ademais, de acordo como o art. 620 do mesmo diploma, “as condições estabelecidas em Convenção quando mais favoráveis, prevalecerão sobre as estipuladas em Acordo”.

No tocante ao início da vigência, no prazo de 8 dias da assinatura do acordo ou convenção coletiva, os sindicatos convenientes ou as empresas acordantes deverão promover, conjunta ou separadamente, o depósito de uma via do instrumento, “para fins de registro e arquivo, no Departamento Nacional do Trabalho, em se tratando de instrumento de caráter nacional ou interestadual, ou nos órgãos regionais do Ministério do Trabalho e Previdência Social, nos demais casos” (CLT, art. 614, *caput*). “Os acordos e convenções coletivas entrarão em vigor em três dias da entrega da via” (PRETTI, 2011, p. 385).

Em relação ao prazo da validade, Villela (2010) ensina que:

[...] estas vantagens não se incorporam de forma definitiva a estes contratos, sendo exigíveis apenas durante a vigência destes diplomas negociais, que possuem limite máximo de dois anos, nos termos do § 3º do art. 614 da CLT.

Aplicável, pois, o entendimento consubstanciado no item I da Súmula nº 277 do C. Tribunal Superior do Trabalho, quando dispõe que as condições de trabalho alcançadas por força de sentença normativa, convenção ou acordos coletivos vigoram no prazo assinado, não integrando, de forma definitiva, os contratos individuais de trabalho. (VILLELA, 2010, p. 84).

Por fim, ainda neste contexto, Pretti (2011, p. 385-386), também, leciona que “o artigo 615 da CLT permite o processo de prorrogação, revisão, denúncia ou revogação total ou parcial da convenção ou acordo coletivo, sujeitos à aprovação de assembleia geral dos sindicatos convenientes ou partes acordantes”.

4.2 Efeitos jurídicos da negociação coletiva de trabalho mal sucedida

A negociação coletiva frustrada, ou recusa dos atores sociais à negociação, “acarreta na conseqüente instauração do dissídio coletivo (CF, art. 114, § 2º), na arbitragem ou na greve” (PRETTI, 2011, p. 394).

4.2.1 Direito à sindicalização, à negociação coletiva de trabalho e à greve

Vislumbram-se nos direitos de sindicalização, de negociação coletiva e de greve os pilares do Direito Coletivo, posto serem estes desdobramentos daquele. Em outras palavras, não é possível admitir o gozo do direito de sindicalização sem o emprego dos seus instrumentos, quais sejam a negociação coletiva e a greve, sob pena de se autorizar que o sindicato não atue na defesa dos interesses de seus membros (SANTOS; FARINA, 2013).

No que diz respeito à liberdade sindical, Pretti (2011) destaca que:

A Constituição da OIT de 1919 previu o princípio da liberdade sindical, que foi uma das metas de seu programa de ação. Essa Constituição incorporou em seu texto a Declaração de Filadélfia, de 1944: “a liberdade de expressão e a associação são essenciais à continuidade do progresso”. Essa declaração também incluía o reconhecimento do direito da negociação coletiva, a cooperação entre empregados e empregadores para aperfeiçoamento da eficiência produtiva e a colaboração de trabalhadores e empregados na preparação e aplicação de medidas sociais e econômicas.(PRETTI, 2011, p. 295).

Em âmbito nacional, o direito de sindicalização está previsto no *caput* do art. 8º da CR/88, estando proibida exigência legal de autorização do Estado para fundar sindicato (com exceção do registro no órgão competente), bem como a interferência e a intromissão do Poder Público na organização sindical (VILLELA, 2010).

Também a CLT prevê a liberdade sindical, especificamente, em seu art. 511, “permitindo a liberdade de expressão de um indivíduo (empregados, empregadores ou trabalhadores autônomos) em associar-se a um sindicato para discutir interesse profissional ou econômico” (PRETTI, 2011, p. 295).

Nesse sentido, o item 1º do art. 1º da Convenção nº 98 da OIT (denominada Convenção Relativa ao Direito de Organização e de Negociação Coletiva, de 1949, que foi ratificada pelo Brasil no dia 18 de novembro de 1952), determina que “os trabalhadores deverão gozar de proteção adequada contra quaisquer atos atentatórios à liberdade sindical em matéria de emprego”, de modo que não pode o empregador “subordinar o emprego de um trabalhador à condição de não se filiar a um sindicato ou deixar de fazer parte de um sindicato” (item 2º, “a”).

Não obstante o ordenamento jurídico pátrio proclame a liberdade sindical, assegurando, inclusive, que “ninguém será obrigado a filiar-se ou a manter-se filiado a um sindicato” (CR/88, art. 8º, V), o legislador constituinte conservou a unicidade de

representação sindical por categoria (CR/88, art. 8º, II), que é própria dos sistemas autoritários e corporativistas. Tal fato, incontestavelmente, representa, segundo Villela (2010, p. 33), “limites a esta mesma liberdade, em flagrante descompasso com as normas internacionais vigentes, notadamente a Convenção nº 87 da Organização Internacional do Trabalho – OIT, a qual não foi ratificada pelo Brasil”.

Com relação ao direito de greve, o seu conceito jurídico-trabalhista está expresso no artigo 2º da Lei nº 7.783/89, que assim dispõe: “Para os fins desta Lei, considera-se legítimo exercício do direito de greve a suspensão coletiva, temporária e pacífica, total ou parcial, de prestação pessoal de serviços a empregador”.

Assim, a greve, no sentido trabalhista do termo, pressupõe relação de emprego entre empregados e empregador, além de um processo de negociação coletiva de trabalho e a paralisação pacífica e temporária, cujo objetivo é exatamente impulsionar a negociação coletiva, ou pressionar o empregador a fim de que ele ceda às reivindicações dos trabalhadores (DUARTE NETO, 2012, p. 449).

No mesmo sentido, Santos e Farina (2013, p. 84) doutrinam que a greve “constitui meio de defesa dos interesses econômicos e sociais dos trabalhadores e legítimo instrumento para contrabalancear com o poder econômico em sua permanente dialética, ou tensão, com o trabalho”. A greve, de acordo com a CR/88, “é, portanto, considerada um direito, um direito social dos trabalhadores, tratando-se de uma garantia fundamental, por estar no Título II, “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”, da Lei Maior” (MARTINS, 2010, p. 858).

No que toca à legitimidade, o art. 9º da CR/88 assegura que a legitimidade é dos empregados, ao dispor que “é assegurado o direito de greve, competindo aos trabalhadores decidir sobre a oportunidade² de exercê-lo e sobre os interesses que devam por meio dele defender”.

A legitimidade, porém, para a instauração da greve pertence à organização sindical dos trabalhadores, visto que se trata de um direito coletivo. O inciso VI do art. 8º da Lei Fundamental estabelece que nas negociações coletivas deve haver a participação obrigatória do sindicato profissional, levando ao entendimento de que a legitimidade para a instauração do movimento paredista é do sindicato de trabalhadores (MARTINS, 2010, p. 861).

² Antevê relevância mencionar que a palavra oportunidade não significa um mero momento. Se assim fosse, mesmo após uma negociação, poderia se instaurar uma greve. Após o acordo, a greve é vedada, conforme convenção coletiva ou sentença normativa em vigor, exceto no caso de modificações das condições estabelecidas (Lei 7.783/98, art. 14) (PRETTI, 2011, p. 393).

Em relação aos servidores públicos, Martins (2010, p. 871) expõe que:

A Convenção nº 151 da OIT determina a institucionalização de meios voltados à composição dos conflitos de natureza coletiva surgidos entre o Poder Público e seus servidores (art. 8º). O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (art. 8º, c e d) dispõe que a Administração Pública pode e deve estipular restrições ou limitações “no interesse da segurança nacional ou da ordem pública, ou para a proteção dos direitos e liberdades de outrem”.

A Lei nº 7.783/89 é aplicável inclusive às empresas públicas, sociedade de economia mista e outras entidades que explorem atividade econômica, pois sujeitam-se ao regime jurídico das empresas privadas, inclusive quanto às obrigações trabalhistas (§ 1º do art. 173 da Constituição).

Nesse sentido, a CR/88, no art. 37, VII, prevê que “o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica”. No entanto, a referida lei (Lei nº 7.783/89) “é lei ordinária e não específica, sendo inaplicável aos funcionários públicos, sendo observada apenas ao setor privado” (MARTINS, 2010, p. 871). Esta questão, contudo, era bastante polêmica na doutrina e jurisprudência.

O Supremo Tribunal Federal pôs fim à celeuma, decidindo, em 25.10.07, que o art. 37, VI, da CRFB é norma de eficácia contida, de modo que nas greves envolvendo servidores públicos estatutários deverá ser aplicada a Lei nº 7.783/89 até que advenha, entre nós, a novidade jurídica que irá regular a matéria. Naquela ocasião, o STF concluiu o julgamento de três mandados de injunção impetrados, respectivamente, pelo Sindicato dos Servidores Policiais Cíveis do Espírito Santo – Sindipol, pelo Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Município de João Pessoa – Sintem e pelo Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário do Estado do Pará – Sinjep, nos quais se pretendia fosse garantido aos seus associados o exercício do direito de greve previsto no art. 37, VII, da Constituição Federal, quando conheceu dos mandados de injunção e propôs a solução para a omissão legislativa com a aplicação, no que couber, da Lei nº 7.783/89, que dispõe sobre o exercício do direito de greve na iniciativa privada (SANTOS; FARINA, 2013, p. 85).

Portanto, o direito de greve é assegurado aos servidores públicos. Deve-se reconhecer, no entanto, que o exercício desse direito no setor público não tem a mesma eficácia que no setor privado, uma vez que afeta mais a população do que exerce pressão no Estado para assegurar melhores condições de trabalho.

4.2.2 Dissídio coletivo de trabalho

O dissídio coletivo de trabalho está disciplinado, especificamente, nos arts. 856 a 875 da CLT, o que, segundo Santos e Farina (2013, p. 86), “demonstra a

preocupação do legislador em colocar à disposição dos atores sociais um instrumento jurídico de tutela dos direitos coletivos de trabalho”.

O dissídio coletivo, na lição de Fulgêncio (2007, p. 219), é uma “controvérsia entre pessoas jurídicas, categorias profissionais (empregados) e econômicas (empregadores)”. Noutros termos, Santos e Farina (2013) definem-no como:

Uma ação por meio da qual os atores sociais, sindicatos das categorias profissional e econômica, discutem uma pauta de reivindicações, envolvendo direitos e interesses abstratos e gerais da categoria, com objetivo de criar, modificar ou extinguir condições de trabalho e de remuneração, com base no princípio da autonomia privada coletiva. (SANTOS; FARINA, 2013, p. 85).

O processo de dissídio coletivo deve ser instaurado pela entidade sindical (sindicatos, federações e confederações de trabalhadores e empregadores). Pode o dissídio ter natureza econômica, quando são instituídas regras e condições de trabalho e, em especial, fixados salários. Pode ter cunho jurídico, quando se destina a interpretar cláusulas de sentenças normativas, acordos e convenções coletivas. Pode, ainda, ter natureza originária, quando inexistirem normas e condições vigentes determinadas em sentença normativa; de revisão, para rever condições preexistentes; e de greve, quando deliberar se ela é abusiva ou não (FULGÊNCIO, 2007).

Além disso, tanto a CR/88 quanto a CLT estatuem que o dissídio será aberto, apenas, depois de esgotadas todas as tentativas de acordo entre as partes. O TST, por sua vez, prevê a extinção do processo, sem julgamento do mérito, se não ficar demonstrado o esgotamento das tentativas de negociação (FULGÊNCIO, 2007).

4.2.3 Vantagens da negociação coletiva de trabalho

A negociação coletiva constitui uma das mais eficazes formas de alcançar a paz em conflitos coletivos, além de representar a função mais nobre dos sindicatos, e estarem ligadas, de modo intrínseco, ao fortalecimento dessas organizações.

Uma das vantagens da negociação coletiva é que seu processo é consistente, pois possibilita a criação de um contínuo relacionamento entre os trabalhadores e a gestão a ser desenvolvida. Regras e políticas são efetivadas a fim de que cada lado esteja ciente da ação do outro. Essa dinâmica reduz o risco de desequilíbrio no

ambiente laboral quando um dos lados age de maneira inesperada. Ainda que ambos estejam em desacordo, é válido conhecer o contexto do conflito e entender o posicionamento de cada um. Nesse passo, a negociação contribui, de forma expressiva, para o aumento da comunicação contínua entre as partes (XAXX)³.

Some-se a isso o fato de que os trabalhadores que não têm o respaldo de um sindicato acabarem por se sujeitar aos ditames do empregador. Em um amplo local de trabalho, um único operário não detém quase poder algum. A negociação coletiva, efetivada por intermédio de um sindicato, transforma um simples grupo de trabalhadores atomizados em um grande operário com quem a administração não tem outra opção, a não ser negociar (XAXX)⁴.

Nesse sentido, Santos e Farina (2013) expõem que:

A vantagem da negociação coletiva de trabalho se faz sentir na economia privada nacional, já de longa data pacificada, e operando em relativa harmonia e paz social, graças ao seu exercício ano a ano, que culmina com a celebração de acordos e convenções coletivas de trabalho, pelos respectivos seres coletivos. A pacificação social se faz presente e é observada na prática, na medida em que os sindicatos profissionais, nos últimos anos, têm conseguido êxito não apenas na reposição salarial dos índices inflacionários, mas também em agregar valores relacionados à produtividade de várias categorias profissionais. (SANTOS; FARINA, 2013, p. 87).

Noutros termos, a partir do instante em que se instalou a desindexação da economia e a ausência de política salarial no setor privado, o Estado passou a fixar, tão somente, o salário mínimo nacional, não restando outra alternativa para aquele setor senão a negociação coletiva para dirimir os seus conflitos.

Diante dessa possibilidade de proceder à negociação coletiva no âmbito do setor privado, constata-se a existência de uma relativa paz social, que se deve ao fato de os trabalhadores estarem, de certa forma, satisfeitos, já que têm, em especial, seus salários atualizados de acordo com a inflação existente no País.

Diferentemente, no setor público, em que os reajustes salariais somente podem ser efetivados por meio de lei (CR/88, art. 37, X), evidencia-se uma profunda insatisfação, pois, como explicam Santos e Farina (2013, p. 87-88):

[...] o Poder Executivo, além de não atender o dispositivo constitucional retromencionado, resolveu aplicar, em nome do princípio da reserva do

³ Em: <http://www.ehow.com.br/vantagens-desvantagens-negociacao-coletiva-info_77316/>.

⁴ Idem.

possível (orçamento) e da crise no cenário internacional, um índice aleatório de reposição salarial ao funcionalismo (tirado não se sabe de onde e com que critério científico e, especialmente, sem levar em conta o efetivo índice de defasagem salarial na órbita pública), com efeitos diferidos no tempo, com a manutenção de expressiva defasagem, pelo fato de não ter havido reposição da inflação dos últimos quatro anos.

Neste contexto, os supracitados doutrinadores apontam outras das principais vantagens advindas da efetivação da negociação coletiva de trabalho, sobretudo, no que concerne à pacificação de conflitos coletivos:

- a) celeridade na elaboração de seus instrumentos jurídicos (acordo, convenção coletiva ou contrato coletivo. (...);
- b) maior adaptação ao caso concreto, levando-se em conta as peculiaridades de cada empresa, órgão público, ramo de atividade, força de trabalho, competitividade, produtividade, custos de produção, etc.;
- c) propensão à maior estabilidade social e a menor nível de conflituosidade, em razão das novas condições terem sido acordadas pelas próprias partes;
- d) melhor compatibilidade às necessidades e exigências do mercado e da produção, dos serviços prestados, especialmente pelo fato de muitas empresas operarem num mercado globalizado, sem fronteiras na linha de produção, no qual nem sempre a jurisdição alcança;
- e) maior grau de integração e solidariedade entre empregadores e empregados e servidores públicos envolvidos;
- f) fortalecimento do sindicato e de outras formas de organização dos trabalhadores no local de trabalho.

Verifica-se, portanto, a enorme gama de vantagens advindas da negociação coletiva de trabalho. É, exatamente, diante deste cenário que se evidencia a extrema importância desse instrumento de pacificação social no âmbito do setor público.

5 NEGOCIAÇÃO COLETIVA DE TRABALHO NO SETOR PÚBLICO

Notoriamente, “o Estado é uma organização dotada de atribuições, responsabilidades e de uma estrutura mínima instituída para *servir* a sociedade e o cidadão” (CUNHA JÚNIOR, 2011, p. 231). Para tanto, o Estado depende de pessoas físicas que desempenhem as atividades de sua competência, de modo a efetivar suas escolhas políticas e promover o bem comum. Estas pessoas, como já se viu, são denominadas agentes públicos e guardam uma relação de trabalho bastante específica para com a Administração Pública direta e indireta.

Neste contexto, a concepção de que as condições laborais entre esses agentes e os entes públicos poderiam ser fixadas unilateralmente por estes últimos remonta à ideia de Estado como ente englobador da sociedade, autoritário, numa perspectiva de “manutenção de privilégios mediante a criação de um espaço infenso à atuação do particular e a dos Poderes Legislativo e Judiciário” (RESENDE, 2012, p. 66 *apud* SANTOS; FARINA, 2013, p. 89). Tal ideia impediu, por um longo período, a sindicalização dos servidores públicos.

O direito de sindicalização, associado aos direitos de negociação coletiva e de greve, conforme já foi assinalado, são os pilares do Direito Coletivo no ordenamento jurídico pátrio, não sendo possível exercer aquele sem a utilização destes, que são dele instrumentos, sendo todos, portanto, indissociáveis uns dos outros.

Atualmente, o direito de sindicalização é expressamente reconhecido pela CR/88 aos agentes públicos (com exceção dos militares), assim como o direito de greve. Por desdobramento lógico, deveria, também, ser reconhecido o direito de negociação coletiva. Contudo, este é um tema que ainda hoje divide a doutrina e a jurisprudência pátrios, tornando-se cogente analisar as correntes existentes sobre o assunto.

5.1 As teorias favoráveis e desfavoráveis à admissibilidade da negociação coletiva de trabalho no setor público

No que toca à admissibilidade da negociação coletiva no setor público, duas correntes doutrinárias e jurisprudenciais se destacam: uma que defende sua total impossibilidade jurídica; e outra que a admite, observadas certas condições.

“A resistência à implementação da negociação coletiva de trabalho no setor jurídico mantida por administrativistas, é lastreada no princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado e no princípio da legalidade” (TEIXEIRA, 2007, p. 139). Essa corrente, também, fundamenta-se no § 3º do art. 39 da CR/88 que, ao tratar dos direitos sociais dos servidores públicos, não faz referência ao inciso XXVI do art. 7º, que assegura aos trabalhadores da iniciativa privada o direito ao reconhecimento das convenções e acordos coletivos (SANTOS; FARINA, 2013).

Reforçando essa teoria, a Súmula nº 679 do STF institui que “a fixação de vencimentos dos servidores públicos não pode ser objeto de convenção coletiva”. Nesse sentido, Marinela (2010, p. 177 *apud* VIEIRA JÚNIOR 2013, p. 13) aduz que:

[...] a remuneração dos servidores públicos está condicionada à previsão legal, o que impede as negociações econômicas por parte do sindicato. (...) **As convenções e acordos são peculiares do setor privado e incompatíveis com o regime funcional público.** (grifo nosso)

Seguindo essa mesma vertente, Di Pietro (2001, p. 449 *apud* VIEIRA JÚNIOR 2013, p. 13), ao aludir às dificuldades que o legislador enfrentará para disciplinar a greve do servidor público, consignou que o problema 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.** (grifo nosso)

Outro argumento contrário à negociação coletiva no setor público é o sistema de controle dos gastos públicos, que inflige óbice à negociação de reajustamento de salários. Aqui, incluem-se a iniciativa privativa do Presidente da República para propor leis que disponham sobre criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração (CR/88, art. 61, § 1º, II); a vedação de os gastos com o pessoal ativo e inativo da União, Estados, Distrito Federal e Municípios extrapolar os limites fixados em lei complementar (CR/88, art. 169, *caput*); o fato de a concessão que vantagens ou aumentos de remuneração só pode ser feita se houver prévia dotação orçamentária e autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias (CR/88, art. 169, § 1º, I

e II); e, por fim, o fato de a Lei Complementar nº 101/00 – Lei de Responsabilidade na Gestão Fiscal – definir as despesas com pessoal da União em 50% e dos Estados e Municípios em 60% das respectivas receitas correntes líquidas (SANTOS; FARINA, 2013).

Some-se a isso que a Lei nº 9.527/97, em seu art. 18, revogou as alíneas “d” e “e” do art. 240 da Lei nº 8.112/90, que asseguravam ao servidor público civil, respectivamente, os direitos “de negociação coletiva” e “de ajuizamento, individual e coletivamente, frente à Justiça do Trabalho, nos termos da Constituição Federal”.

Por outro lado, a corrente que admite a negociação coletiva no setor público, desde que respeitadas certas condições, argumenta que a omissão do § 3º do art. 39 da CR/88, quanto ao reconhecimento das convenções e acordos coletivos como direito dos servidores públicos civis, não é suficiente para a sua não admissibilidade, posto inexistir óbice constitucional nesse sentido (SANTOS; FARINA, 2013).

Adotando essa teoria, Teixeira (2007, p. 142), rebatendo o argumento oposto à negociação coletiva no setor público baseado no princípio da legalidade, trata da necessária observância aos princípios consagrados na CR/88, destacando inexistir contradição entre a obediência aos mesmos e a prática da negociação coletiva:

[...] o princípio da legalidade é o antídoto natural do poder monocrático ou oligárquico, pois tem como raiz a ideia de soberania popular, de exaltação da *cidadania*. Por isso mesmo, sua observância não impede o ato democrático de negociar. A título de ilustração, podemos citar políticas mais recentes adotadas por muitos governos, nos quais o Poder Executivo possibilita à população em geral e aos servidores públicos, em particular, o debate do Orçamento Participativo, antes do envio do projeto e lei orçamentária ao Poder Legislativo. Desse modo, desde o início da elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) não será monocrática e autoritária. E as negociações em torno dela não impedirão o legítimo processo legislativo e a observância do princípio da legalidade.

Teixeira (2007) rechaça a tese do sistema de controle dos gastos públicos e assevera que as barreiras impostas são mais políticas do que jurídicas e podem ser vencidas com o exercício da democracia, verificado nas relações entre os Poderes Executivo e Legislativo e na participação popular, de modo que as demandas dos servidores públicos e dos cidadãos em geral estejam abrangidas na elaboração do orçamento e a participação de todos possa influir na sua aprovação.

Além disso, para que as negociações coletivas tenham validade e eficácia, é preciso tomar cautelas para a correta observação das disposições constitucionais e infraconstitucionais aplicadas ao servidor público. Como exemplo, há a necessidade

de as diretrizes e os investimentos para a política salarial e a gestão de pessoal constarem dos planos plurianuais, das Leis de Diretrizes Orçamentárias e dos orçamentos públicos, além de passarem por aprovação legislativa. Dentro dessa margem de despesas, é possível a negociação das condições laborais, da melhoria do ambiente de trabalho quanto aos planos de cargos, carreiras e salários, a criação de programas de participação nos resultados. Enfim, para Teixeira (2007), é perfeitamente possível a prática da negociação coletiva na Administração Direta.

Além disso, Teixeira (2007) informa que:

[...] à luz dos princípios constitucionais consignados no artigo 37 do Diploma Maior, que regem a Administração Pública, mormente o da legalidade, toda reivindicação apresentada pelos servidores que venha a ser acolhida e propicie impacto financeiro e dispêndio para os cofres públicos, deve ser implementada por meio de lei, donde indispensável a atuação do Poder Legislativo. (TEIXEIRA, 2007, p. 151).

Essa providência atenderia perfeitamente o disposto no § 1º do art. 169 da CR/88, quanto à necessidade de prévia dotação orçamentária e autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias para a criação de cargos, empregos e funções públicas, a fixação de sua remuneração, a concessão de reajustes e outras vantagens. Por esta razão, Teixeira (2007) defende que é:

[...] necessário o planejamento dos projetos e ações voltadas à gestão de pessoal; desse planejamento pode perfeitamente participar o sindicato dos trabalhadores, negociando prioridades, possibilidades de atendimento de reivindicações, enfim, passando a visão dos trabalhadores quanto às ações e programas que afetam diretamente suas vidas. (TEIXEIRA, 2007, p. 151).

Sobre a Lei de Responsabilidade na Gestão Fiscal, no que toca à fixação dos gastos com pessoal, Teixeira (2007, p. 151), ao lembrar que o STF, na ADI nº 492, em 1992, declarou inconstitucionais as alíneas *d* e *e* do art. 240 da Lei nº 8.112/90 (que assegurava ao servidor público civil o direito à negociação coletiva), expõe que a questão refere-se mais à observância dos já citados limites a parâmetros contidos na CR/88 e nas normas infraconstitucionais do que à impossibilidade da efetivação da negociação coletiva no setor público. Na verdade, basta que a lei que constituir o plano plurianual estabeleça, de forma regionalizada, as diretrizes da Administração Pública. Ademais, a Lei de Diretrizes Orçamentárias deverá abranger suas metas e prioridades, bem como orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual.

Assim sendo, percebe-se, claramente, que o STF poderia ter admitido a possibilidade de efetivação da negociação coletiva no setor público, desde que observados os limites constitucionais e infraconstitucionais aplicáveis à remuneração, cargos e carreiras de servidores públicos.

Por fim, além dos argumentos supracitados, há que se lembrar que a negociação coletiva é um dos desdobramentos do direito de sindicalização, que é assegurado aos servidores públicos civis pela CR/88. Logo, seria totalmente incoerente reconhecer o direito de sindicalização e o direito de greve (outro dos seus desdobramentos), sem assegurar, também, o direito de negociação coletiva.

Além disso, segundo Santos e Farina (2013):

Para essa última corrente, a qual nos filiamos, os instrumentos jurídicos que defluem da negociação coletiva (no caso, apenas os acordos⁵ coletivos de trabalho) teriam um caráter político e ético por meio do qual as partes (sindicato profissional e Ministério do Planejamento, em nível federal e estadual ou municipal) firmariam um compromisso estabelecendo os direitos contemplados, que, posteriormente, seria transformado em projeto de lei pelas autoridades competentes, nos termos pactuados, para dar cumprimento ao convencionado. (SANTOS; FARINA, 2017, p. 91-92).

Desse modo, seria possível conciliar os princípios da Administração Pública com o direito de negociação coletiva.

5.1.1 A recente alteração da OJ nº 5 da SDC do TST

Até o dia 14 de setembro de 2012, a jurisprudência do TST, por meio da OJ nº 5 da SDC, entendia não ser possível o ajuizamento de dissídios coletivos por trabalhadores do setor público, em razão da “falta de previsão legal”. Sobre o assunto, no entanto, o presidente do TST, ministro João Oreste Dalazen (2012 *apud* BURLAMAQUE, 2012) explicou que:

[...] as decisões recentes da Corte reconhecem que os limites do artigo 39, parágrafo 3º, da Constituição Federal são direcionadas apenas aos servidores públicos em sentido estrito, não se aplicando aos empregados públicos, regidos pelo regime da CLT. Nesse sentido, o ministro revelou que a adoção pelo Brasil, ainda que com ressalvas, da Convenção nº 151 e da Recomendação nº 159, ambas da Organização Internacional do Trabalho,

⁵Não existe possibilidade jurídica de se firmar convenção coletiva de trabalho no âmbito da Administração Pública Direta, pelo fato de inexistir sindicato patronal público (...). Além disso, a Administração Pública não se apresenta, jamais, como representativa de uma categoria econômica (SANTOS; FARINA, 2013, p. 91.)

que tratam das relações de trabalho na administração pública, levou o TST a refletir sobre o entendimento anterior da OJ 5, na medida em que os documentos internacionais asseguram expressamente aos servidores públicos o direito à negociação coletiva.

Assim, o texto da OJ nº 5 da SDC do TST foi alterado, passando a dispor que:

DISSÍDIO COLETIVO. PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PÚBLICO. POSSIBILIDADE JURÍDICA. CLÁUSULA DE NATUREZA SOCIAL.

Em face de pessoa jurídica de direito público que mantenha empregados, cabe dissídio coletivo exclusivamente para apreciação de cláusulas de natureza social. Inteligência da Convenção nº 151 da Organização Internacional do Trabalho, ratificada pelo Decreto Legislativo nº 206/2010.

Observe-se que houve uma mudança radical no entendimento do TST, que passou a admitir, de forma expressa, o dissídio coletivo no setor público quando envolver empregados públicos (regidos pela CLT), desde que se trate de questões de natureza social. Como o próprio presidente do TST revelou, a mudança na OJ fundou-se na Convenção nº 151 e na Recomendação nº 159, ambas da OIT, que versam sobre as relações de trabalho na Administração Pública. Por outro lado, a restrição para o dissídio coletivo subsiste em relação às questões econômicas.

No entanto, apesar de o TST vedar o dissídio coletivo de natureza econômica dos servidores públicos estatutários, não há empecilhos para que os sindicatos ou associações e o Poder Executivo realizem a negociação coletiva nas contendas envolvendo a reposição dos subsídios desses agentes públicos. Ademais, assinalam Santos e Farina (2013) que:

Quando não se tratar de dissídios de natureza econômica, ou seja, que envolvam dotação orçamentária, pode ocorrer, até mesmo, o dissídio coletivo, corolário da negociação coletiva de trabalho mal sucedida, tendo por objeto tão somente condições de trabalho sem reflexos econômicos, tais como meio ambiente de trabalho e jornada de trabalho.

Indissociável para este debate é o fato de que a Constituição Federal, no já aludido art. 39, § 3º, faz menção expressa ao inciso XIII do art. 7º, admitindo a compensação de horários e a redução de jornada mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho, o que se aplica aos servidores públicos. (SANTOS; FARINA, 2013, p. 92-93).

Assim sendo, a menção expressa ao referido inciso do art. 7º da CR/88 implica a admissão da negociação coletiva para os servidores públicos estatutários.

Diante do exposto e considerando-se que o Brasil é um Estado Democrático de Direito, evidencia-se que a corrente que defende a negociação coletiva no setor

público é a mais adequada, sobretudo por se tratar de um direito humano fundamental, de natureza social, que jamais pode ser negado a esses trabalhadores.

5.2 Normas internacionais que apoiam a negociação coletiva de trabalho no setor público

5.2.1 Convenções e Recomendações da OIT

A CR/88 erigiu a negociação coletiva à condição de direito fundamental social (art. 7º). Além disso, esse instrumento de pacificação social recebeu relevo especial na Declaração da OIT sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho, de 1998, que declara, no art. 2º, “a”, que todos os Membros da OIT, como o Brasil, ainda que não ratifiquem as convenções da OIT, têm o dever de respeitar, promover e tornar realidade vários princípios relativos aos direitos fundamentais, dentre os quais se inclui o da liberdade sindical e do direito de negociação coletiva de trabalho.

Nesse sentido, uma importante convenção da OIT sobre o assunto em pauta é a Convenção nº 87, de 1948, que trata da Liberdade Sindical e Proteção ao Direito de Sindicalização, mas, até hoje, não foi ratificada pelo Brasil. Esta Convenção não trata diretamente da negociação coletiva, mas o faz de implicitamente ao defender a liberdade sindical (que se desdobra nos direitos de negociação coletiva e greve). Como exemplo, o art. 2º diz que “os trabalhadores e os empregadores, sem distinção de qualquer espécie, terão direito de constituir, sem autorização prévia, organizações de sua escolha, bem como o direito de se filiar a essas organizações [...]”.

Outra relevante convenção da OIT é a de nº 98, de 1949 (Convenção Relativa ao Direito de Organização e de Negociação Coletiva), ratificada pelo Brasil em 1952, que estatui, no item 1 do art. 1º, que “os trabalhadores deverão gozar de proteção adequada contra quaisquer atos atentatórios à liberdade sindical em matéria de emprego”. Na sequência, dispõe o item 1 do art. 2º que as organizações de trabalhadores e de empregadores devem “gozar de proteção adequada contra quaisquer atos de ingerência de umas e outras, quer diretamente quer por meio de seus agentes ou membros, em sua formação, funcionamento e administração”.

Além disso, cumpre destacar que ratificando a importância da negociação coletiva de trabalho como instrumento de pacificação social, a Convenção, ainda, no art. 4º prevê que:

Art. 4 – Deverão ser tomadas, se necessário for, medidas apropriadas às condições nacionais, para fomentar e promover o pleno desenvolvimento e utilização dos meios de negociação voluntária entre empregadores ou organizações de empregadores e organizações de trabalhadores com o objetivo de regular, por meio de convenções, os termos e condições de emprego.

Por outro lado, cumpre destacar que o art. 6º da aludida Convenção nº 98 da OIT deixa claro que a mesma “não trata da situação dos funcionários públicos a serviço do Estado e não deverá ser interpretada, de modo algum, em prejuízo dos seus direitos ou de seus estatutos”.

Outra importante convenção da OIT é a de nº 154, de 1981, destinada ao fomento da negociação coletiva, que foi ratificada pelo Brasil em 1992. Inicialmente, no item 1 do art. 1º, a Convenção prescreve que a mesma “aplica-se a todos os ramos da atividade econômica”. Em seguida, no item 3 do mesmo dispositivo legal, estabelece que “no que se refere à administração pública, a legislação ou a prática nacionais poderão fixar modalidades particulares de aplicação desta Convenção”.

A Convenção nº 154, também, no art. 2º, define a abrangência da negociação coletiva, como já foi apontado no subitem 2.2 deste trabalho. Ademais, no item 1 do art. 5º, institui que “deverão ser adotadas medidas adequadas às condições nacionais no estímulo à negociação coletiva”. Essas condições:

[...] devem prover sua ampla possibilidade de aplicação, que seja progressivamente estendida a todas as matérias, cujas medidas de estímulo adotadas pelas autoridades públicas deverão ser objeto de consultas prévias e, quando possível, de acordos entre as autoridades públicas e as organizações patronais e de trabalhadores (SANTOS; FARINA,2013,p.95).

Além das convenções já citadas, destaca-se, ainda, a Recomendação nº 163, que trata sobre a Promoção da Negociação Coletiva e foi adotada pela OIT em 1981. De acordo com o art. 2º da referida Recomendação, as medidas que se amoldem às condições nacionais devem ser adotadas, na medida do necessário, “para facilitar o estabelecimento e desenvolvimento, em base voluntária, de organizações livres, independentes e representativas de empregadores e de trabalhadores”. Tais medidas devem ser tomadas, além de outros objetivos, para

que “organizações representativas de empregadores e de trabalhadores sejam reconhecidas para fins de negociação coletiva” (art. 3º, “a”).

No mesmo sentido, o item 1 do art. 4º do mesmo mandamento institui que:

4. (1) Medidas condizentes com as condições nacionais devem ser tomadas, se necessário, para que a negociação coletiva seja possível em qualquer nível, inclusive o do estabelecimento, da empresa, do ramo de atividade, da indústria, ou nos níveis regional ou nacional.

Para assegurar a efetivação da negociação coletiva, a Recomendação nº 163, ainda, no item 2 do art. 5º, estatui que a pedido das organizações de empregadores e trabalhadores, podem as autoridades públicas promover a assistência e treinamento adequados para os respectivos negociadores.

Outra importante questão tratada na Recomendação é a importância da adoção de medidas destinadas a assegurar o acesso às informações necessárias para a concretização de negociações significativas (art. 7º). Dentre tais informações, o art. 7º, item 2º, “b”, prescreve que:

b) as autoridades públicas devem pôr à disposição, se necessário, informações sobre a situação econômica e social do país em geral e sobre o setor de atividade envolvido, na medida em que a revelação dessa informação não for prejudicial ao interesse nacional.

Por fim, ainda neste contexto, pode-se apontar a Convenção nº 151 e a Recomendação nº 159, ambas da OIT, que, como o próprio presidente do TST revelou, foram fundamentais para a mudança no entendimento do TST, consubstanciado na OJ nº 5 da SDC, em relação à negociação coletiva, na medida em que os documentos internacionais asseguram aos servidores públicos esse direito. Por esta razão, torna-se imprescindível uma análise separada desses dois instrumentos.

5.2.2 As recentes aprovações da Convenção nº 151 e da Recomendação nº 159 da OIT

Inicialmente, destaca-se que a regulamentação do direito de negociação coletiva dos servidores públicos sempre foi pleiteada por suas representações sindicais, sob a alegação de que:

[...] não seria razoável debater a lei que trata da greve dos servidores públicos, momento final da relação em que o conflito já está configurado, sem que se houvesse disciplinado anteriormente o direito à negociação coletiva, momento em que o conflito poderia ser adequadamente identificado e preventivamente tratado (VIEIRA, JÚNIOR, 2013, p. 23).

A partir de 2003, o Poder Executivo criou mesas de negociação permanente com os representantes dos servidores públicos, sob a coordenação da Secretaria de Recursos Humanos, que é o órgão central do Sistema de Pessoal Civil (SIPEC) do Poder Executivo, e subordinadas ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). O objetivo era “avançar nas tratativas relacionadas às demandas por estruturação de carreiras, padrões remuneratórios e demais direitos dos servidores”(VIEIRA, JÚNIOR, 2013, p. 23). Esta era o embrião de uma sistemática de negociação coletiva. Ocorreram avanços, mas todos considerados insuficientes pelos servidores.

No dia 7 de abril de 2010, foi promulgado o Decreto Legislativo nº 206, que “aprova, com ressalvas, os textos da Convenção nº 151 e da Recomendação nº 159, da Organização Internacional do Trabalho, ambas de 1978, sobre as Relações de Trabalho na Administração Pública”. É o que dispõe o seu próprio preâmbulo.

Muito embora a Convenção nº 151 tenha sido criada em 1978, somente no dia 14 de fevereiro de 2008 foi que o Poder Executivo solicitou ao Congresso Nacional a sua aprovação e incorporação ao sistema jurídico pátrio.

De acordo com a solicitação do Executivo, a Convenção estabelece princípios que asseguram a proteção dos trabalhadores da Administração Pública no exercício de seus direitos sindicais, e a independência das entidades, assim como a realização de negociações coletivas da categoria com o Poder Executivo para questões, como, por exemplo, reajustes salariais (SANTOS; FARINA, 2013, p. 96).

Outro fato que colaborou terminantemente para a aprovação dos citados instrumentos foi a deliberação do STF no sentido de que deve ser aplicada a Lei nº 7.783/89 aos movimentos grevistas dos servidores públicos estatutários, até que lei especial seja criada. Com isso, o STF, como assinalam Santos e Farina (2013, p. 96), “[...] decidiu pela legalidade do exercício do direito de greve por parte dos servidores públicos estatutários, o que certamente pavimentou o caminho rumo à aprovação da aludida Convenção nº 151 da OIT”.

A Convenção, no entanto, foi aprovada, em âmbito nacional, com ressalvas, conforme já foi salientado. Nesse sentido, o art. 2º do referido Decreto Legislativo faz duas reservas, nos seguintes termos:

Art. 2º No caso brasileiro:

I - a expressão “pessoas empregadas pelas autoridades públicas”, constante do item 1 do artigo 1 da Convenção nº 151, de 1978, 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 e municipal, regidos pela legislação específica de cada um desses entes federativos;

II - consideram-se organizações de trabalhadores abrangidas pela Convenção apenas as organizações constituídas nos termos do art. 8º da Constituição Federal.

Com relação à primeira ressalva, vale ressaltar que a Convenção, no item 1 do art. 1º diz que “a presente Convenção aplica-se a todas as pessoas empregadas pelas autoridades públicas, na medida em que lhes não sejam aplicáveis disposições mais favoráveis de outras convenções internacionais do trabalho”. Em complemento, o item 2 do mesmo dispositivo, prevê a possibilidade de a legislação de cada país determinar em que medidas as garantias previstas na Convenção aplicar-se-ão às pessoas cujas funções públicas são de nível superior, que, em regra, têm caráter de poder decisório ou de direção, bem como às pessoas cujas responsabilidades possuam um caráter extremamente confidencial.

No que concerne à outra reserva, as ‘organizações de trabalhadores’, no Brasil, correspondem, unicamente, àquelas constituídas em conformidade com o art. 8º da CR/88, que, como se sabe, trata, em especial, dos sindicatos.

Seguindo a análise da Convenção nº 151 da OIT, destaca-se o item 1 do seu art. 4º, segundo o qual “os trabalhadores da função pública devem beneficiar de uma proteção adequada contra todos os atos de discriminação que acarretem violação da liberdade sindical em matéria de trabalho”. Essa proteção, de acordo com o item 2 do mesmo artigo, aplica-se aos casos em que o emprego do servidor público é subordinado à condição de o mesmo não se filiar a sindicato ou dele deixar de fazer parte (alínea “a”); ou, ainda, nos casos em que este servidor é despedido ou prejudicado em razão de sua filiação a sindicato ou de sua participação nas atividades normais deste (alínea “b”).

Os sindicatos, de acordo com os itens 1 e 2 do art. 5º da Convenção, devem gozar de completa independência e adequada proteção face às autoridades públicas, de modo que os atos de ingerência⁶ destas não interfiram na sua formação, funcionamento e administração.

O art. 6º trata das facilidades que devem ser concedidas aos representantes dos sindicatos, “de modo a permitir-lhes cumprir rápida e eficazmente as suas funções, quer durante as suas horas de trabalho, quer fora delas” (item 1). Tais facilidades, porém, não devem “prejudicar o funcionamento eficaz da Administração ou do serviço interessado” (item 2).

Especificamente quanto à negociação coletiva, o art. 7º prevê a necessidade de se tomar todas as medidas apropriadas para encorajar e promover, em âmbito nacional, o desenvolvimento e a adoção dos mais largos processos capazes de permitir a efetivação, entre as autoridades públicas interessadas e os sindicatos dos empregados públicos, de negociação sobre as condições de emprego, ou de quaisquer outros métodos que promovam a participação dos representantes desses agentes na determinação de tais condições.

Por fim, no que se refere à resolução dos conflitos, o art. 8º dispõe o seguinte:

A resolução dos conflitos surgidos a propósito da fixação das condições de trabalho será procurada de maneira adequada às condições nacionais, através da negociação entre as partes interessadas ou por um processo que dê garantias de independência e imparcialidade, tal como a mediação, a conciliação ou a arbitragem, instituído de modo que inspire confiança às partes interessadas.

A Recomendação nº 159 da OIT, por sua vez, versa sobre os Procedimentos para a Definição das Condições de Emprego no Serviço Público, tratando de questões que visam a suplementar a Convenção nº 151 da OIT, especialmente no que toca à:

[...] importância da legitimidade dos sindicatos, de critérios objetivos para sua constituição e representatividade da categoria profissional, assim como de definições legais, ou por outros meios, da representatividade da Administração Pública nas negociações coletivas de trabalho (SANTOS; FARINA, 2013, p. 98).

⁶3 - São, designadamente, assimiladas a atos de ingerência, no sentido do presente artigo, todas as medidas tendentes a promover a criação de organizações de trabalhadores da função pública dominadas por uma autoridade pública ou a apoiar organizações de trabalhadores da função pública por meios financeiros ou quaisquer outros, com o objetivo de submeter essas organizações ao controle de uma autoridade pública (Convenção nº 151, art. 5º, item 3).

Quando se tratar de negociação sobre termos e condições de trabalho, a alínea 1 do § 2º da Recomendação prevê que leis ou regulamentos nacionais, ou, ainda, outros instrumentos adequados, deverão prever quem é competente para negociar em nome da autoridade pública e o procedimento a ser adotado.

Quando o acordo entre a autoridade pública e o sindicato dos empregados públicos for efetivado por meio de negociação coletiva, a Recomendação nº 159, em seu § 3º, aconselha seja “especificado o período durante o qual deve vigorar e/ou o procedimento que deve ser seguido quanto à sua vigência, renovação ou revisão”.

Enfim. Ante do exposto e, em especial, da aprovação, embora com ressalvas, dos textos da Convenção nº 151 e da Recomendação nº 159, da OIT, novamente, resta clara e evidente a possibilidade de efetivação da negociação coletiva de trabalho no setor público, não remanescendo quaisquer dúvidas sobre o assunto.

Ratificando este entendimento, no dia 20 de janeiro de 2012, foi editado o Decreto nº 7.674, que, de acordo com o art. 1º:

[...] disciplina a organização do processo de diálogo com vistas ao tratamento dos conflitos nas relações de trabalho no âmbito do Poder Executivo federal, por meio da negociação de termos e condições de trabalho entre suas autoridades e os servidores públicos federais da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Em outras palavras, o referido mandamento legal disciplina o processo de pacificação dos conflitos coletivos de trabalho, no caso dos servidores públicos federais, pertencentes à Administração direta, autárquica e fundacional.

5.3 A experiência brasileira: a inevitabilidade da negociação coletiva de trabalho no setor público

Antes mesmo da ratificação da Convenção nº 151 da OIT, várias experiências de negociações coletivas no setor público podiam ser constatadas no Brasil. Tal fato ratifica que a carência de previsão legal não teve o condão de impedir a realização de acordos coletivos, por intermédio de Secretarias e respectivos sindicatos de servidores públicos estatutários, com a fixação de melhores condições de trabalho e remuneração para os mesmos.

A título de exemplo, Cruz (2001, p. 49-181 *apud* TEIXEIRA, 2007, p. 123) compilou dez experiências exitosas de negociação coletiva no setor público, ocorridas em Municípios brasileiros, entre elas:

[...] o Sistema Permanente de Negociação Pública de Trabalho no Instituto de Assistência Médica ao Servidor Estadual (IAMSPE) (1983-1990); a Mesa Nacional de Negociação do SUS; Mesa Estadual de Negociação do SUS no Rio de Janeiro; Sistema de Assistência à Saúde para os Servidores Estaduais de Pernambuco; e experiências concretizadas em Porto Alegre, São José dos Campos, Presidente Prudente, Belém e Chapecó. Trata-se de publicação organizada pela Internacional dos Serviços Públicos (ISP) no Brasil, que tem como objetivo documentar experiências que possam subsidiar análises e estudos voltados para o estabelecimento, neste país, de regulamentação dos direitos sindicais, visando reconhecimento das negociações coletivas nos serviços públicos.

No Município de São Paulo, há anos, já se verificava o debate legislativo sobre a questão das negociações coletivas. Lá, a lei salarial nº 10.330/87 fixava os “parâmetros da concessão de aumentos e reajuste de vencimentos e salários com base na variação da arrecadação tributária, no número de servidores, ativos e inativos, o montante da despesa com pessoal” (TEIXEIRA, 2007, p. 132).

No Estado do Pará, a negociação coletiva de trabalho já estava organizada, de modo que as deliberações sobre as negociações realizadas são de competência do Conselho de Política de Cargos e Salários do Estado, que deve encaminhá-las ao Governador do Estado, a fim de serem transformadas em atos de eficácia normativa (BRITO FILHO, 1992, p. 7 *apud* TEIXEIRA, 2007, p. 122-123).

Outro exemplo é o da cidade de Santo André (SP), onde, no ano de 1991, uma negociação coletiva bem sucedida encerrou uma greve de 21 (vinte e um) dias, que paralisou a prestação dos serviços essenciais.

Acordo coletivo firmado com o Sindicato dos Funcionários públicos suspendeu o movimento paredista e propiciou envio de projetos de lei à Câmara Municipal, que foram aprovados e entraram em vigor. Os ganhos salariais e benefícios foram implantados de acordo com as previsões orçamentárias para a realização dos gastos públicos e em conformidade com as seguintes Leis Municipais: 6.784, de 27.06.1991; 6.785, de 27.06.1991; 6.786, de 28.06.1991; 6.793, de 08.07.1991, de 08.07.1991; 6.794, de 08.07.1991 e 6.887, de 18.03.1992 (TEIXEIRA, 2007, p. 123-124).

Diante das várias experiências ocorridas no sistema jurídico pátrios, Santos e Farina (2013, p. 99-100) sintetizam-nas nos seguintes itens:

- a) a criação da Mesa Nacional de Negociação Permanente, em 2002, e 10 mesas setoriais implantadas em 10 Ministérios, com os seguintes resultados expressivos: 47 negociações concluídas, cinco planos especiais de cargos criados e 112 tabelas remuneratórias estruturadas;
- b) criação, em 2002, do Sistema de Negociação Permanente para a Eficiência na Prestação dos Serviços Públicos Municipais de São Paulo – SINP, composto por representantes do Governo Municipal, dos servidores públicos, da Câmara Municipal, do Dieese, além de 31 associações de classe;
- c) instituição da Mesa Nacional de Negociação Permanente do Sistema Único de Saúde, em 1993;
- d) ainda é possível citar resultados exitosos em negociações coletivas, inclusive envolvendo aumento de salários, nos casos dos servidores do Poder Judiciário do Estado de São Paulo (reposição salarial de 14%), no caso dos servidores do Ministério do Planejamento (reajuste escalonado de 10,79%), etc..

Essas negociações coletivas, como bem observam Santos e Farina (2013, p. 99), “são fruto das reivindicações e greves dos sindicatos dos servidores públicos que acabaram por enfraquecer a resistência da Administração Pública em negociar democraticamente melhores condições de trabalho e salários”.

Assim sendo, apesar de o Brasil ter aprovado a Convenção nº 151 da OIT tardiamente, tal fato, tão só, legalizou uma prática corrente que já vinha sendo constatada em diversos municípios brasileiros. Houve, então, o reconhecimento das reivindicações, negociações coletivas de trabalho, greves e pacificação de conflitos envolvendo os servidores públicos, a exemplo do que já ocorria na atividade privada.

Nesse sentido, Teixeira (2007) indaga que:

É vital pensar no cidadão e trabalhar em prol da construção de um novo sistema democrático de relações de trabalho no setor público. Se em outros países, como Espanha e Itália, há o reconhecimento expresso do direito de negociação coletiva no âmbito do serviço público, por que isso não é possível no nosso país? (TEIXEIRA, 2007, p. 135).

Ou seja, diante dos vários argumentos e explicações apresentados neste trabalho, sobretudo no que concerne à clara possibilidade de obediência às disposições contidas na CR/88 e nas normas infraconstitucionais, não remanescem justificativas para subsidiar a teoria contrária à admissibilidade da negociação coletiva de trabalho no setor público.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Através da elaboração do presente trabalho, buscou-se demonstrar como, na atual conjuntura do País, é inevitável a efetivação das negociações coletivas no setor público.

Diferentemente do que se verifica no âmbito da iniciativa privada, em que, cada vez mais, são celebradas negociações coletivas de trabalho, visando a atender os clamores dos trabalhadores em geral, no setor público, verifica-se a total insatisfação, acompanhada do sentimento de desvalorização, dos servidores públicos, no que toca às condições de trabalho e, em especial, salariais. A exceção, segundo Santos e Farina (2013, p. 101), “é o Poder Legislativo, especialmente o federal, na medida em que os parlamentares votaram e conseguiram ajustar os seus próprios vencimentos de forma equivalente aos dos ministros do STF”.

Diante deste cenário, a adoção de uma medida verdadeiramente eficaz se torna cada vez mais cogente. Trata-se, como pondera Vieira Júnior (2013, p. 28), “de buscar uma alternativa normativa viável, constitucionalmente sustentável, que fomenta a auto composição dos conflitos, densifique os direitos sociais dos servidores públicos e reduza a judicialização dessas demandas”.

Ora, não se pode admitir que a CR/88 tenha outorgado aos servidores públicos os direitos de sindicalização e de greve sem que, por decorrência lógica, tenha, também, lhes assegurado o direito de negociação coletiva, posto ser este, assim como o direito de greve, um dos desdobramentos do direito de sindicalização. Se assim fosse, estaria desfeito um dos pilares do direito coletivo brasileiro.

Nesse sentido, como foi possível constatar, é claramente possível a realização de negociações coletivas de trabalho que versem sobre as condições laborais, a melhoria do ambiente de trabalho quanto aos planos de cargos, carreiras e salários, bem como a criação de programas de participação nos resultados. Para tanto, basta que haja a correta observação das disposições constitucionais e infraconstitucionais aplicadas ao servidor público. Assim, por exemplo, é imprescindível que as diretrizes e os investimentos para a política salarial e a gestão de pessoal constem dos planos plurianuais, das Leis de Diretrizes Orçamentárias e dos orçamentos públicos. Além disso, é necessário, também, que passem por aprovação legislativa.

Nada disso estaria em descompasso com a atual Carta Magna. Ao contrário. A fim de alcançar a solução desse antigo problema instaurado no setor público brasileiro, poderia ser criada uma lei ordinária que vise a fomentar a negociação coletiva de trabalho e a compatibilizar o estímulo à solução das contendas firmada entre o Estado e seus servidores com as exigências contidas na CR/88 e demais normas, no que toca à prerrogativa da iniciativa legislativa dos Poderes quanto à remuneração e regime jurídico de seus servidores, ao balanceamento do orçamento e à responsabilidade fiscal.

A criação desta lei, vinculando a Administração Pública em todas as esferas, federal, estadual, distrital e municipal, é a solução das recursivas crises envolvendo os servidores públicos estatutários e os entes públicos, que acabam por abarrotar o Poder Judiciário de demandas desnecessárias e inúteis e, principalmente, provocar a precarização e, muitas vezes, a interrupção de serviços públicos essenciais para a sociedade. Em outras palavras, os maiores prejudicados disso tudo, somos nós.

Lembre-se, no entanto, que, apesar da omissão legislativa no sentido de permitir, expressamente, a negociação coletiva no setor público, várias experiências já puderam ser constatadas no Brasil, antes mesmo da ratificação da Convenção nº 151 da OIT, o que confirma que a aludida carência de previsão legal não teve o condão de impedir a realização de acordos coletivos, envolvendo os servidores públicos, com a fixação de melhores condições de trabalho e remuneração para os mesmos.

Diante do exposto, conclui-se pela imperiosa necessidade de realizar, no ordenamento jurídico pátrio, uma reconstrução normativa, destinada a reafirmar a possibilidade de os servidores públicos se organizarem livremente, a fim de reivindicar seus direitos; criar condições favoráveis e viáveis para a concretização da negociação coletiva de trabalho no setor público; e, por fim, viabilizar o direito de greve desses agentes, nas hipóteses em que as referidas negociações resultarem infrutíferas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição Federal da República Federativa do Brasil*. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 01 set. 2018.

_____. Decreto Legislativo nº 206, de 7 de abril de 2010. *Aprova, com ressalvas, os textos da Convenção nº 151 e da Recomendação nº 159, da Organização Internacional do Trabalho, ambas de 1978, sobre as Relações de Trabalho na Administração Pública*. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 8 abr. 2010. Seção 1, p. 4. Disponível em: <http://aplicacao.tst.jus.br/dspace/bitstream/handle/1939/6871/2010_decleg0206_cn.pdf?sequence=3>. Acesso em: 01 set. 2018.

_____. Decreto nº 7.674, de 20 de janeiro de 2012. *Dispõe sobre o Subsistema de Relações de Trabalho no Serviço Público Federal*. Disponível em: <http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/OJ_SDC/n_bol_01.html#TEMA5>. Acesso em: 01 set. 2018.

_____. Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. *Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm>. Acesso em: 01 set. 2018.

_____. Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989. *Dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, e dá outras providências*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7783.htm>. Acesso em: 01 set. 2018.

_____. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. *Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8112cons.htm>. Acesso em: 01 set. 2018.

_____. Lei nº 9.527, de 10 de dezembro de 1997. *Altera dispositivos das Leis nºs 8.112, de 11 de dezembro de 1990, 8.460, de 17 de setembro de 1992, e 2.180, de 5 de fevereiro de 1954, e dá outras providências*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9527.htm>. Acesso em: 01 set. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 679. FIXAÇÃO DE VENCIMENTOS DOS SERVIDORES PÚBLICOS – POSSIBILIDADE – OBJETO DE CONVENÇÃO COLETIVA. 24/09/2003 – DJ de 9/10/2003, p. 4; DJ de 10/10/2003, p. 4; DJ de

13/10/2003, p. 4. Disponível em: <<http://atualidadesdodireito.com.br/cinthiamagri/2013/03/21/sumula-679stf/>>. Acesso em: 01 set. 2018.

_____. Tribunal Superior do Trabalho. OJ SDC N. 5 – DISSÍDIO COLETIVO. PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PÚBLICO. POSSIBILIDADE JURÍDICA. CLÁUSULA DE NATUREZA SOCIAL (redação alterada na sessão do Tribunal Pleno realizada em 14.09.2012) – Res. 186/2012, DEJT divulgado em 25, 26 e 27.09.2012. Disponível em: <http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/OJ_SDC/n_bol_01.html#TEMA5>. Acesso em: 01 nov. 2018.

_____. Tribunal Superior do Trabalho. Súmula nº 375 do TST. REAJUSTES SALARIAIS PREVISTOS EM NORMA COLETIVA. PREVALÊNCIA DA LEGISLAÇÃO DE POLÍTICA SALARIAL (conversão da Orientação Jurisprudencial nº 69 da SBDI-1 e da Orientação Jurisprudencial nº 40 da SBDI-2) - Res. 129/2005, DJ 20, 22 e 25.04.2005. Disponível em: <http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_351_400.html#SUM-375>. Acesso em: 01 set. 2018.

BURLAMAQUE, Mauro. *Nova redação da OJ5 admite dissídio de empregado público para discutir cláusulas sociais*. Disponível em: <http://www.tst.jus.br/pm/noticias/-/asset_publisher/89Dk/content/id/2419182>. Acesso em? 01 set. 2018.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. *Curso de Direito Constitucional*. 5.ed. revista, ampliada e atualizada. Salvador: JusPodivm, 2011.

DUARTE NETO, Bento Herculano *et al. Direito processual do trabalho*. Curitiba: IESDE Brasil S.A., 2012.

FARIA, Edimur Ferreira de. *Curso de Direito Administrativo Positivo*. 7.ed. atualizada de acordo com a Lei n. 12.349, de 15 de dezembro de 2010. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

FULGÊNCIO, Paulo César. *Glossário Vade Mecum: administração pública, ciências contábeis, direito, economia, meio ambiente – 14.000 termos e definições*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2007.

KILIAN, Dóris Krause. *Negociação coletiva de trabalho*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2003.

MARTINS, Sérgio Pinto. *Instituições de direito público e privado*. 14.ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 30.ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MORAES, Giovanni Araújo. *Normas Regulamentadoras Comentadas*. 11. ed. revisada, ampliada, atualizada e ilustrada. Rio de Janeiro: Edição própria, 2014. v. 2 e 3.

MOTA, Maurício. *O controle de conteúdo da abusividade nas condições gerais dos contratos*. Revolução eBook, 2015. Disponível em: <<https://books.google.com.br/books?id=Br7IBgAAQBAJ&lpg=PT112&dq=conven%C3%A7%C3%A3o%20coletiva%20de%20trabalho&hl=pt-BR&pg=PT2#v=onepage&q&f=false>>. Acesso em: 01 set. 2018.

NOVELINO, Marcelo. *Direito constitucional*. 3.ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2009.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). Convenção nº 151. Direito de Sindicalização e Relações de Trabalho na Administração Pública. Disponível em: <<http://www.oitbrasil.org.br/node/501>>. Acesso em: 01 set. 2018.

_____. Convenção nº 154. Fomento à Negociação Coletiva. Aprovada na 67ª reunião da Conferência Internacional do Trabalho (Genebra — 1981), entrou em vigor no plano internacional em 11.8.83. Disponível em: <http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/oit/doc/declaracao_oit_547.pdf>. Acesso em: 01 set. 2018.

_____. Convenção nº 87. Liberdade Sindical e Proteção ao Direito de Sindicalização. Disponível em: <<http://www.oitbrasil.org.br/content/liberdade-sindical-e-prote%C3%A7%C3%A3o-ao-direito-de-sindicaliza%C3%A7%C3%A3o>>. Acesso em: 01 set. 2018.

_____. Convenção nº 98. Direito de Sindicalização e de Negociação Coletiva. Aprovada na 32ª reunião da Conferência Internacional do Trabalho (Genebra — 1949). Disponível em: <<http://www.oitbrasil.org.br/node/465>>. Acesso em: 01 set. 2018.

_____. *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: 01 set. 2018.

_____. Recomendação nº 159. Sobre os Procedimentos para a Definição das Condições de Emprego no Serviço Público. Disponível em: <<http://www.oitbrasil.org.br/content/sobre-os-procedimentos-para-defini%C3%A7%C3%A3o-das-condi%C3%A7%C3%B5es-de-emprego-no-servi%C3%A7o-p%C3%ABlico>>. Acesso em: 01 set. 2018.

_____. Recomendação nº 163, de 1981. Sobre a Promoção da Negociação Coletiva. Disponível em: <<http://www.oitbrasil.org.br/content/sobre-promo%C3%A7%C3%A3o-da-negocia%C3%A7%C3%A3o-coletiva>>. Acesso em: 01 set. 2018.

PRETTI, Gleibe. *Direito do Trabalho para concursos*. Curitiba: IESDE Brasil S.A., 2011.

RICCITELLI, Antônio. *Direito constitucional: teoria do Estado e da Constituição*. 4.ed. rev. Barueri, SP: Manole, 2007.

SALEME, Edson Ricardo. *Direito Administrativo*. 5.ed. São Paulo: Rideel, 2011.

SANTOS, Enoque Ribeiro dos; FARINA, Bernardo Cunha. *A inevitabilidade da negociação coletiva no setor público*. Revista TST, Brasília, v. 79, n. 3, p. 63-103, jul./set. 2013. Disponível em: <http://aplicacao.tst.jus.br/dspace/bitstream/handle/1939/50032/004_santos_farina.pdf?sequence=1>. Acesso em: 01 set.. 2018.

SCHWARZ, Rodrigo Garcia. *Direito do trabalho*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007. Disponível em: <<https://books.google.com.br/books?id=ZfO2T1knHPEC&pg=PT119&dq=negocia%C3%A7%C3%A3o%20coletiva%20de%20trabalho&hl=pt-BR&pg=PT22#v=onepage&q=negocia%C3%A7%C3%A3o&f=false>>. Acesso em: 01 set. 2018.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 37.ed. revista e atualizada até a Emenda Constitucional n. 76, de 28.11.2013. São Paulo: Malheiros, 2014.

SILVA, Walküre Lopes Ribeiro da. *Autonomia privada, ordem pública e flexibilização do Direito do Trabalho*. In: MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz (org.). Faculdade de direito: o ensino jurídico no liminar do novo século. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1997.

TEIXEIRA, Márcia Cunha. *A negociação coletiva no setor público*. Dissertação. 2007. 186f. (Mestrado em Direito) Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito,

São Paulo, 2007. Disponível em: <http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CB0QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.teses.usp.br%2Fteses%2Fdisponiveis%2F2%2F2138%2Fde-13122007-114804%2Fpublico%2FMarcia_Cunha_Teixeira.pdf&ei=cWkDVdSLIvaOsQTUioLoAQ&usg=AFQjCNGblyx6E08G3mUrL3a-f43dblb41g&sig2=xC_81HIPMTDEeDmR0JhyOA&bvm=bv.88198703,d.cWc>. Acesso em: 01 set. 2018.

VIEIRA JÚNIOR, R. J. A. *A Constitucionalidade da Negociação Coletiva no Setor Público Brasileiro*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/ Senado, ago/2013 (Texto para Discussão nº 135). Disponível em: <www.senado.leg.br/estudos>. Acesso em: 01 set. 2018.

VILLELA, Fábio Goulart. *Manual de direito do trabalho: teoria e questões*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

XAXX, Jagg. *Vantagens & desvantagens da negociação coletiva*. Traduzido por Ronaldo Morett. Disponível em: <http://www.ehow.com.br/vantagens-desvantagens-negociacao-coletiva-info_77316/>. Acesso em: 01 set. 2018.