



Excelentíssimo Senhor
Senador da República PAULO PAIM
Senado Federal
Brasília/DF

Brasília, 27 de abril de 2015.

Ementa: Constitucional. Direito sindical. Direito administrativo. Servidor público. Regulamentação da negociação coletiva e greve no serviço público. Avaliação da legislação. Situação do exercício da greve e negociação coletiva na doutrina e jurisprudência. Normatização atual insuficiente. Cabimento e necessidade da proposta. Estudo sobre os aspectos gerais da regulamentação. Avaliação da compatibilidade da proposta com os princípios e necessidades da liberdade sindical no funcionalismo público. Inconsistências. Potencial limitação da ação sindical. Ausência de correlação normativa da negociação coletiva com o exercício da greve. Inobservância das particularidades da atividade administrativa. Sugestões de alteração.

CASSEL RUZZARIN SANTOS RODRIGUES ADVOGADOS, escritório de advocacia especializado em direito dos agentes públicos, vem disponibilizar a experiência que possui na área da liberdade sindical dos servidores públicos para colaborar com o Substitutivo (Emenda nº 1) ao Projeto de Lei do Senado nº 327, de 2014, apresentado por Vossa Excelência, a fim de disciplinar “o exercício do direito de greve dos servidores públicos, previsto no inciso VII do art. 37 da Constituição Federal”.

O escritório agradece a oportunidade de mais uma vez poder contribuir com o funcionalismo público brasileiro, pois, desde o início dos seus trabalhos, tem se dedicado ao aprimoramento da face visível do Estado: os agentes públicos.

A banca surgiu em torno do ideal de quatro advogados de criarem um novo paradigma para a advocacia em direito administrativo: reunir o rigor técnico e a experiência de mais de uma década de atuação vinculada à relação entre os entes públicos e seus administrados, com a eficiência que as novas tecnologias e métodos de gestão permitem.



Foi assim que os advogados Rudi Meira Cassel, Jean Paulo Ruzzarin, Marcos Joel dos Santos e Aracéli Alves Rodrigues redesenharam a forma de advogar para agentes e servidores públicos e suas entidades representativas, oferecendo rotinas de produção, controle e transparência.

Como resultado, o escritório apresenta trabalhos de referência no direito administrativo, constitucional, tributário e previdenciário relacionado ao funcionalismo público, acumulando várias conquistas, notadamente na seara sindical dos servidores públicos, com estudos aprofundados sobre greve e negociação coletiva.

Por exemplo, em relação às paralizações dos servidores públicos, o escritório atuou em interditos proibitórios e dissídios de greve de grande repercussão para a Administração Pública, sendo a mais recente intervenção na Pet 9.267, do Superior Tribunal Justiça, ajuizada pela União contra a greve de 2012 capitaneada por vários sindicatos de servidores do Poder Judiciário da União.

Mais do que isso, o escritório monitora incessantemente tudo que interessa sobre este assunto para, se for o caso, sugerir a intervenção das entidades assessoradas.

É que aconteceu com o Agravo de Instrumento 853.275, do Supremo Tribunal Federal, que reconheceu a repercussão geral sobre os descontos da remuneração dos servidores grevistas, onde a banca patrocinou intervenção como *amicus curiae* em favor de diversas entidades.

Sobre a negociação coletiva no serviço público, o escritório inaugurou a tese de que a mora na regulamentação da Convenção OIT 151 pelo Brasil é passível de concreção pelo Supremo Tribunal Federal, e por isso patrocinou o MI 4398, primeiro mandado de injunção sobre o tema.

Também sobre a negociação coletiva, o escritório auxiliou o relator Deputado Roberto Policarpo com parecer no Projeto de Lei 229, de 2007, que tramita perante a Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados.

E também no início da tramitação do Projeto de Lei do Senado nº 327, de 2014, ainda quando a minuta estava aos cuidados do Senador Romero Jucá, o escritório emitiu parecer para subsidiar a regulamentação vindoura.



A partir da experiência obtida, o auxílio do escritório com a regulamentação pretendida decolará da análise do cenário da liberdade sindical dos servidores públicos, no intuito de descobrir os princípios para a normatização da negociação coletiva e greve em consonância com as particularidades da atividade administrativa.

Após a elucidação desse panorama, a compatibilidade das regras do substitutivo será avaliada em cotejo com as especificidades do sindicalismo dos servidores, oportunidade em que serão apresentadas algumas sugestões para a adequação da minuta às possibilidades da negociação coletiva e greve no setor público, nos termos em que seguem.

1. Sobre a situação da liberdade sindical dos servidores públicos

1.1. Sobre a greve

Ensina Oscar Ermida Uriarte que a estrutura da liberdade sindical¹ é necessariamente triangular, composta (nesta ordem) da sindicalização, negociação coletiva e greve, razão pela qual a inexistência ou a inópia de qualquer um desses instrumentos fulmina a autotutela do corpo coletivo de trabalhadores e a consequente possibilidade de participarem da construção do ambiente de trabalho:

[...]o direito coletivo do trabalho tem uma estrutura triangular, na qual elementos essenciais são o sindicato, a negociação coletiva e a greve. A inexistência ou imperfeição de qualquer desses pilares determina o mau funcionamento do direito coletivo do trabalho e, conseqüentemente, o cumprimento insuficiente ou o descumprimento da função de autotutela.²

Contudo, o passado do funcionalismo público remonta que a influência dos servidores nas definições das relações de trabalho era bastante reduzida, pois a teoria do órgão aliada à teoria da impermeabilidade “não aceitava e segregação entre os interesses da Administração e dos seus servidores”³, doutrina que aparentemente fundamentava a imposição unilateral das condições de trabalho nesse âmbito.

¹ Embora a conceituação da liberdade sindical não possua um radical unânime na doutrina, são esclarecedores os ensinamentos de Octavio Bueno Magano, o qual entende que a liberdade sindical “é o direito dos trabalhadores e empregadores de não sofrerem interferência nem dos poderes públicos nem de uns em relação aos outros, no processo de se organizarem, bem como o de promoverem interesses próprios ou dos grupos a que pertençam.” (*in* Manual de Direito do trabalho: direito coletivo do trabalho. 2ª ed. São Paulo: LTr, 1990, vol. 3, p. 24).

² URIARTE, Oscar Ermida. *in* Apuntes sobre la huelga. Montevideo. FCU, 1983, p. 7. Apud SANTOS, Enoque Ribeiro dos. Direitos Humanos na Negociação Coletiva: teoria e prática jurisprudencial. São Paulo: LTr, 2004.

³ BARBOSA, Robson Rodrigues. Negociação Coletiva na Administração Pública: uma releitura da legalidade e da supremacia do interesse público. Trabalho de Conclusão de Curso (Direito) – Centro Universitário do Distrito Federal - UDF. Brasília, 2012. P. 53



Por tal motivo, o desenvolvimento da liberdade sindical dos servidores públicos foi obstaculizado durante longo tempo, conforme anota Luísa Cristina Pinto e Netto:

Neste ponto, cabe destacar que foi graças a estas ideias que se proibiu, como regra geral, a sindicalização dos agentes públicos, o exercício do direito de greve e a sua participação na fixação das condições de prestação de trabalho, até meados do século XX. **Afinal, como poderiam os agentes, que deveriam ser ascéticos e imparciais, organizar-se em sindicatos para defender interesses corporativos? Como poderiam fazer greve, apresentando reivindicações contra o Estado, de que fazem parte, com quem se confundem?**⁴ (grifou-se)

Tanto é que as constituições brasileiras omitiram a liberdade sindical dos servidores, sendo que a primeira alusão, feita na Constituição de 1967⁵, acabou por vedar-lhes o recurso à greve.

Foi a Constituição da República de 1988 que reconheceu a liberdade sindical para o funcionalismo público, no entanto, gerou polêmicas quanto à possibilidade do uso dos instrumentos do sindicalismo para a categoria: greve e negociação coletiva.

É que a garantia da livre associação sindical para os servidores (inciso VI do artigo 37) “foi o único dos componentes da liberdade sindical sobre o qual não recaíram maiores controvérsias no que se refere à sua aplicabilidade, mas sorte diversa acometeu o direito dos servidores ao gozo da greve e da negociação coletiva”⁶.

Embora a greve tenha sido concebida pela Constituição de 1988 (inciso VII do artigo 37 e artigo 9º) como um direito social instrumental de defesa coletiva de interesses para os servidores públicos, a fim de equacionar a hipossuficiência da categoria frente ao poderio da Administração, deveria ser exercida “*nos limites definidos em lei específica*”, mas até o momento não foi editada.

Tenha-se que a greve, direito individual de exercício coletivo, segundo o Comitê de Liberdade Sindical do Conselho de Administração da OIT,

⁴ NETTO, Luísa Cristina Pinto e. A contratualização da função pública. Belo Horizonte: Del Rey, 2005. P. 110

⁵ Constituição do Brasil de 1967: Art 157 - A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios: [...] § 7º - Não será permitida greve nos serviços públicos e atividades essenciais, definidas em lei.

⁶ BARBOSA, Robson Rodrigues. Negociação Coletiva na Administração Pública: uma releitura da legalidade e da supremacia do interesse público. Trabalho de Conclusão de Curso (Direito) – Centro Universitário do Distrito Federal - UDF. Brasília, 2012. P. 23



constitui, “*um dos meios essenciais de que dispõem para promover e defender seus interesses profissionais*”⁷.

Porque inseparável da estrutura social e do Estado Moderno (até por se tratar de um “‘poder negativo’ de vertente democrática rousseauiana”)⁸, o “recurso à greve”⁹ é uma ferramenta social inseparável da estrutura sindical dos trabalhadores, independente da qualificação jurídica dada pelos ordenamentos.

Portanto, uma vez permitida e viabilizada a associação sindical, o recurso à greve é uma decorrência natural (tal como é a negociação coletiva, como se verá a frente). Assim, eventual ordenamento que pretenda condicionar o início do seu exercício a alguma regulamentação normativa é de duvidosa eficácia, pois a própria dinâmica social trata de viabilizá-lo.

A propósito, veja-se a lição de Mário Pinto:

Com efeito, enquanto que a ordem jurídica modela tantos e tantos actos sociais, criando, até, tipos ou esquemas de comportamento (sem que com isso defraude a dinâmica das relações sociais, e realizando, ademais, a justiça nessas mesmas relações), perante **a greve não dispõe o ordenamento jurídico de margem substancial para realizar uma equiparável conformação: ou a nega, ou a tolera, ou a consagra, mas sempre em atitude sumária**, sem conseguir juridicizar a dinâmica interna do fenómeno, de modo a assumir e resolver todo o seu significado. E a prova é que o tratamento jurídico da greve por toda a parte deixa resíduos sociais; por toda a parte reveste ainda sensibilidade social.¹⁰

Prova disso é o caso da greve no serviço público brasileiro, pois, em que pese a **formal** inefetividade da garantia do inciso VII do artigo 37 da

⁷ Enunciado 475 da OIT Liberdade Sindical: Recopilação de Decisões e Princípios do Comitê de Liberdade Sindical do Conselho de Administração da OIT. Brasília, Organização Internacional do Trabalho, 1ª edição, 1997. P. 109.

⁸ Segundo Giuseppe Grosso: “[...] *il potere sindacale, coll’arma dello sciopero, è entrato nella struttura della società e dello Stato moderno come il potere tribunitio nella civitas romana, [...] questo mezzo potrebbe piuttosto essere paragonato alle secessioni che non all’intercessio per la sua diretta funzione paralizzatrice.*” (Il diritto di sciopero e l’intercessio dei tribuni della plebe, in Rivista Italiana per le Scienze Giuridiche, 1952-1953, 9. *Apud* BRITTO, Maria das Graças Pinto de. Direito de resistência e poder negativo no pensamento de Norberto Bobbio: uma análise crítica, [ISSN 1825-0300] N. 9 – 2010 – Contributi, Rivista internazionale di Scienze Giuridiche e Tradizione Romana, disponível em <<http://www.dirittoestoria.it/9/Contributi/Britto-Direito-resistencia-poder-negativo-Bobbio.htm#>>)

⁹ A OIT tem adotado o termo *recurso à greve* em vez de *direito de greve* porque analisa as paralisações à luz de fato, independentemente das paralisações serem albergadas pelo ordenamento dos países. Assim, trata-se de “formulação pragmática de orientação sociológica” (HODGES-AEBERHARD, Jane; DIOS, Alberto Otero de. Princípios do Comitê de Liberdade Sindical Referentes a Greves. Brasília: OIT, 1993, p. 7)

¹⁰ PINTO, Mário. O direito perante a greve. Análise social : revista do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. - Lisboa : Gabinete, ISSN 0003-2573, ZDB-ID 4340012. - Vol. 4.1966, p. 56. Disponível em <<http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1224165969H9aVK9ii3Cj59LE0.pdf>>



Constituição da República, porquanto taxada como norma de eficácia limitada (MI 20), bastou a permissão da associação sindical para que a categoria se valesse do recurso à greve, irrelevante a discussão jurídica sobre a sua aplicabilidade¹¹.

Neste caso, a própria dinâmica social superou a idéia de que a garantia constitucional da greve era norma de eficácia limitada (ao menos sob o ponto de vista fático), sendo que a regulamentação precária dada pelo Supremo Tribunal Federal veio apenas para conter (disciplinar) o inevitável uso do instrumento, que se dava sem limites normativos por conta da inércia legislativa¹².

É o que se percebe da fundamentação que levou o Supremo Tribunal Federal a aplicar precariamente a Lei 7.783, de 1989, à greve dos servidores públicos:

[...] Essas visões parcialmente coincidentes têm contribuído para que as greves no âmbito do serviço público se realizem sem qualquer controle jurídico, dando ensejo a negociações heterodoxas, ou a ausências que comprometem a própria prestação do serviço público, sem qualquer base legal.

Mencionem-se, a propósito, episódios mais recentes relativos à paralisação dos controladores de voo do país; ou ainda, no caso da greve dos servidores do Judiciário do Estado de São Paulo, ou dos peritos do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), que trouxeram prejuízos irreparáveis a parcela significativa da população dependente desses serviços públicos.

A não-regulação do direito de greve acabou por propiciar um quadro de selvageria com sérias conseqüências para o Estado de Direito. Estou a relembrar que Estado de Direito é aquele no qual não existem soberanos. (MI 708, Relator Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe-206 30/10/2008)

Porque a demasiada mora legislativa na regulamentação dessa fundamentalidade é incompatível com o próprio regime democrático, o Supremo Tribunal Federal usou da jurisdição concretista e adotou como solução precária para a lacuna os dispositivos da Lei nº 7.783, de 1989, que então passou a regular a greve dos servidores públicos conforme o decidido nos mandados de injunção nº 670, 708 e 712.

Em que pese o esforço da Corte Constitucional para viabilizar o exercício desse direito, nem todos os pontos foram definitivamente fixados, fato que ainda gera certa insegurança jurídica acerca dos limites e efeitos da greve no serviço

¹¹ Embora a OIT afirme que “o reconhecimento do princípio da liberdade sindical aos funcionários públicos não implica necessariamente o direito de greve” (Verbetes nº 365).

¹² E o uso das greves no setor público tem tomado proporções maiores do que na iniciativa privada, a exemplo do ano de 2011, em que os servidores deflagraram 58,7% do total de greves, acumulando 52.739 horas paradas, sendo que 10% dessas greves duraram por volta de 61 dias, segundo o Balanço de Greves do Dieese 2010-2011.



público.

Isso porque, quando da regulamentação sazonal e provisória conferida pelo Supremo Tribunal Federal à greve dos servidores, foi confiada aos Tribunais a conformação da Lei nº 7.783, de 1989, para o serviço público¹³, fato que acabou por permitir entendimentos jurisprudenciais divergentes em temas semelhantes.

Por exemplo, não obstante o empenho do Superior Tribunal de Justiça em uniformizar a sua jurisprudência sobre o tema, emanou decisões divergentes em pontos tais como o percentual mínimo de serviços a serem mantidos durante as paralisações, descontos remuneratórios, etc., talvez porque usa da seguinte linha de raciocínio:

No STJ, o caminho adotado tem sido o do reconhecimento da legalidade das paralisações, porém, com limitações. “A situação deve ser confrontada com os princípios da supremacia do interesse público e da continuidade dos serviços essenciais”, afirmou o ministro Humberto Martins, ao decidir liminar na Petição n. 7985. **Os ministros consideram que cada greve apresenta um quadro fático próprio e, por isso, deve ser analisada segundo suas peculiaridades.**¹⁴ (grifou-se).

A precariedade normativa não trouxe uniformidade regulatória capaz de gerar segurança jurídica na deflagração das paralisações, motivo pelo qual ainda se faz necessária a vinda da legislação específica sobre os limites do direito de greve no serviço público.

1.2. Sobre a negociação coletiva

Em situação mais desconfortável se encontra a negociação coletiva, pois o Supremo Tribunal Federal declarou nas ações diretas de inconstitucionalidade nº 492, nº 112, e nº 559, que o advento da Constituição da República de 1988 não implicou na viabilidade desse instrumento para os

¹³ Isso consta do seguinte trecho do MI 610: (...) Até a devida disciplina legislativa, devem-se definir as situações provisórias de competência constitucional para a apreciação desses dissídios no contexto nacional, regional, estadual e municipal. Assim, nas condições acima especificadas, se a paralisação for de âmbito nacional, ou abranger mais de uma região da justiça federal, ou ainda, compreender mais de uma unidade da federação, a competência para o dissídio de greve será do Superior Tribunal de Justiça (por aplicação analógica do art. 2º, I, "a", da Lei nº 7.701/1988). Ainda no âmbito federal, se a controvérsia estiver adstrita a uma única região da justiça federal, a competência será dos Tribunais Regionais Federais (aplicação analógica do art. 6º da Lei nº 7.701/1988). Para o caso da jurisdição no contexto estadual ou municipal, se a controvérsia estiver adstrita a uma unidade da federação, a competência será do respectivo Tribunal de Justiça (também por aplicação analógica do art. 6º da Lei nº 7.701/1988). As greves de âmbito local ou municipal serão dirimidas pelo Tribunal de Justiça ou Tribunal Regional Federal com jurisdição sobre o local da paralisação, conforme se trate de greve de servidores municipais, estaduais ou federais.

¹⁴ Disponível em <http://www.stj.gov.br/portal_stj/publicacao/engine.wsp?tmp.area=398&tmp.texto=98028>



servidores públicos estatutários.

A corrente contrária à negociação coletiva no serviço público se apegua na não extensão do reconhecimento genérico dos acordos e convenções previsto no inciso XXVI do artigo 7º da Constituição da República, bem como nas regras sobre a alteração remuneratória dos servidores mediante lei e previsão orçamentária dispostas no inciso X do artigo 37, inciso II do artigo 167 e § 1º do artigo 169 da Carta de 1988.

A fundamentação utilizada pelo Supremo Tribunal Federal para rechaçar a negociação para os servidores estatutária redundava: “(i) na suposta ausência da previsão constitucional; (ii) na legalidade e na indisponibilidade do interesse público, que retiram qualquer margem de autonomia negocial do Administrador Público acerca da definição das condições de trabalho, as quais somente podem ser alteradas por Lei; e (iii) na vinculação da administração ao programa orçamentário, que impede a concreção dos eventuais efeitos financeiros das negociações”¹⁵.

Ocorre que o direito à negociação coletiva para os servidores públicos sempre esteve presente na Constituição da República de 1988.

Isso porque o § 3º do artigo 39 da Constituição¹⁶, quando estendeu a garantia plasmada no inciso XIII do artigo 7º¹⁷, assegurou aos servidores públicos que a instituição do regime de compensação ou de redução de carga horária somente poderão ser levadas a efeito mediante negociação coletiva.

Some-se a isso antiga redação § 2º do artigo 39 da Constituição¹⁸, pois também contemplou os servidores com a aplicação do inciso VI do artigo 7º, garantindo o direito à prévia negociação coletiva antes de qualquer medida administrativa que acarretasse redução salarial¹⁹.

¹⁵ BARBOSA, Robson Rodrigues. *Negociação Coletiva na Administração Pública: uma releitura da legalidade e da supremacia do interesse público. Trabalho de Conclusão de Curso (Direito) – Centro Universitário do Distrito Federal - UDF. Brasília, 2012. P. 28*

¹⁶ Constituição da República: Art. 39 (...) § 3º 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.

¹⁷ Constituição da República: Art. 7º (...) XIII - duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias e quarenta e quatro semanais, facultada a compensação de horários e a redução da jornada, mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho;

¹⁸ Constituição da República: Art. 39 (...) §2º Aplica-se a esses servidores o disposto no art. 7º, IV, VI, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII, XXIII e XXX

¹⁹ Constituição da República: Art. 7º (...) VI - irredutibilidade do salário, salvo o disposto em convenção ou acordo coletivo;



Não é preciso tecer maiores comentários para entender que a previsão de negociação coletiva para os servidores se trata de direito social e, bem por isso, não merece ser interpretada de maneira restritiva, pelo que não se pode conceber a abordagem limitativa das remissões feitas pelo § 3º do artigo 39 da Constituição.

Principalmente porque o direito à negociação coletiva vertida nos dispositivos constitucionais mencionados é de índole trabalhista, tal que a única interpretação que poderia ser dada era a que aplicasse a condição mais favorável aos servidores, que nesse caso é a incorporação da negociação coletiva ao seu patrimônio jurídico.

Tal assertiva decorre diretamente do *caput* do artigo 7º da Constituição²⁰, onde se extrai a regra de que os direitos sociais trabalhistas lançados na Carta Política são o teto mínimo de proteção aos obreiros. Portanto nenhum normativo posterior que venha a reduzir aquele elenco terá conformidade constitucional, muito menos interpretações tendentes à diminuição de tais direitos, vez que se estará negando vigência ao artigo 7º originalmente inserido na Constituição.

É certo que, por conta das barreiras constitucionais enfrentadas pela Administração Pública, a negociação coletiva no serviço público não poderia copiar todos os efeitos decorrentes de acordos ou convenções do ramo privado. Isso não quer dizer, entretanto, que qualquer tipo de negociação para os servidores foi vedado.

Pelo contrário, dada a peculiaridade do serviço público, a negociação coletiva dos servidores requer uma atenção correspondente às suas particularidades, e somente se respeita esse preceito com disposições específicas compatíveis com os vetores administrativos do *caput* do artigo 37 da Constituição.

Ou seja, o constituinte entendeu por bem não generalizar a mesma negociação coletiva do setor privado para o público quando não estendeu o inciso XXVI do artigo 7º da Constituição, justamente porque existe a necessidade de se conciliar em cada caso os princípios condutores da administração com a indisponibilidade dos direitos trabalhistas dos servidores.

Essa constatação é comprovada quando se percebe que o inciso XXVI do artigo 7º da Constituição reconheceu genericamente os acordos e convenções para o setor privado porque já eram regulamentados especificamente

²⁰Que também foi estendido pelo § 2º do artigo 39 da Constituição



para esse ramo com as disposições da Consolidação das Leis Trabalhistas e a Lei 7.783, de 1989.

Em outras palavras, o constituinte, considerando as especificidades do regime público, optou por não fazer aquela remissão genérica do reconhecimento dos acordos e convenções do setor privado porque a sua regulamentação não guarda as particularidades que a negociação coletiva para o serviço público deve ter.

No entanto, é possível afirmar que essa problemática não mais persiste, pois, ao aplicar precariamente à greve no serviço público, o próprio Supremo Tribunal Federal conformou a Lei nº 7.783 ao regime dos servidores, e “deu a seguinte leitura aos artigos 3º e 14 da Lei de Greve, que tratam da necessidade das tentativas de transação antes da deflagração de greve, onde se pode entender o acatamento [implícito] do direito de negociação para a categoria”²¹:

[...] 53. Isto posto, a norma, na amplitude que a ela deve ser conferida no âmbito do presente mandado de injunção, compreende conjunto integrado pelos artigos 1º ao 9º, 14, 15 e 17 da Lei n. 7.783/89, com as alterações necessárias ao atendimento das peculiaridades da greve nos serviços públicos, que introduzo no art. 3º e seu parágrafo único, no art. 4º, no parágrafo único do art. 7º, no art. 9º e seu parágrafo único e no art. 14 21. Este, pois, é o conjunto normativo reclamado, no quanto diverso do texto dos preceitos mencionados da Lei n. 7.783/89:

‘Art. 3º **Frustrada a negociação** ou verificada a impossibilidade de recursos via arbitral, é facultada a cessação parcial do trabalho.

Parágrafo único. A entidade patronal correspondente ou os empregadores diretamente interessados serão notificados, com antecedência mínima de 72 (setenta e duas) horas, da paralisação. [...]

‘Art. 14 Constitui abuso do direito de greve a inobservância das normas contidas na presente Lei, em especial o comprometimento da regular continuidade na prestação do serviço público, bem como a manutenção da paralisação após a celebração de acordo, convenção ou decisão da Justiça do Trabalho.’ (MI nº 712, Relator Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, DJe-206 30/10/2008, grifou-se).

Tanto é que existem precedentes do Superior Tribunal de Justiça em que usa dos artigos 3º e 14 da Lei nº 7.783, de 1989, para decidir sobre a legalidade da greve dos servidores, pois avaliou o critério da existência de negociação prévia antes das paralisações:

ADMINISTRATIVO – AGRAVO REGIMENTAL – GREVE – LEGALIDADE –
COMPETÊNCIA DO STJ – PRESERVAÇÃO DOS SERVIÇOS ESSENCIAIS –

²¹ BARBOSA, Robson Rodrigues. *Negociação Coletiva na Administração Pública: uma releitura da legalidade e da supremacia do interesse público. Trabalho de Conclusão de Curso (Direito) – Centro Universitário do Distrito Federal - UDF. Brasília, 2012. P. 38*



ACORDO PRÉ EXISTENTE – MULTA. [...] 3. Legalidade da paralisação, examinada perfunctoriamente, em caráter liminar, porque provocada por fato superveniente ao acordo celebrado em 2008: não revisão da carreira de especialista em meio ambiente. [...] (AgRg na Pet nº 7.883/DF, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Rel. p/ Acórdão Ministra Eliana Calmon, 1ª Seção do STJ, julgado em 12/05/2010, DJe 21/06/2010).

MEDIDA CAUTELAR. CONFEDERAÇÃO QUE PARTICIPOU DE ACORDO TIDO POR DESCUMPRIDO. LEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM. GREVE DE ÂMBITO NACIONAL. INEXISTÊNCIA DE INÉPCIA DA PETIÇÃO INICIAL. OFENSA AO ARTIGO 604 DO CPC AFASTADA. PRESENÇA DOS REQUISITOS AUTORIZADORES DA CONCESSÃO LIMINAR. MULTA DIÁRIA. AUSÊNCIA DE OFENSA AO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. [...] 4. Os requisitos para a concessão da liminar foram indicados no provimento atacado, o qual concluiu que a deflagração da greve antes de aguardar as conclusões do encontro realizado com a Administração caracteriza ofensa ao disposto no artigo 3º da Lei n. 7.783/89 pela ausência de tentativa de negociação entre os interessados. [...] 6. A cessação voluntária e coletiva do trabalho apresenta-se como alternativa para solução de impasses, desde que frustradas todas as demais tentativas de composição. [...] (AgRg na MC nº 14.857/DF, Rel. Ministro Jorge Mussi, 3ª Seção do STJ, julgado em 13/05/2009, DJe 18/06/2009).

AGRAVO REGIMENTAL NA MEDIDA CAUTELAR. GREVE DOS SERVIDORES DO INSS. APLICAÇÃO DA LEI N.º 7.783/89. NEGOCIAÇÃO PRÉVIA E DEFINIÇÃO DOS CRITÉRIOS A SEREM ADOTADOS PARA A CONTINUAÇÃO DOS SERVIÇOS, DADA A SUA ESSENCIALIDADE. NECESSIDADE. PRECEDENTES. [...] 4. Quanto à aplicabilidade do art. 3.º da Lei n.º 7.783/89 ao setor público, tem-se que o Superior Tribunal de Justiça já formou a compreensão de que a providência ali prevista é indispensável para que o movimento, mesmo no referido setor, possa ser deflagrado. Nesse sentido: Agravo Regimental na Medida Cautelar n.º 14.857/DF, de Relatoria do em. Ministro Jorge Mussi (DJe 18.6.09), nestes termos: ‘Os requisitos para a concessão da liminar foram indicados no provimento atacado, o qual concluiu que a deflagração da greve antes de aguardar as conclusões do encontro realizado com a Administração caracteriza ofensa ao disposto no artigo 3.º da Lei n. 7.783/89 pela ausência de tentativa de negociação entre os interessados’. 5. Os diversos ofícios que se encontram referidos nas razões do agravo, os quais teriam sido encaminhados à direção do INSS para a reabertura da negociação sobre o horário de trabalho, não fazem menção à tentativa de negociação acerca dos temas controvertidos, assim como exige o disposto no art. 3.º da Lei de Greve. 6. Tratam aqueles ofícios, na realidade, de outros aspectos relacionados às condições de trabalho. Mesmo quando a agravante externou a sua insatisfação com a MP n.º 441/08, não emitiu nenhum sinal voltado à negociação, priorizando assuntos relacionados à contagem do período de trabalho em condições insalubres e às vantagens que seriam obtidas, em favor dos servidores, com o turno ininterrupto. No entanto, não se extrai da leitura dos referidos documentos qualquer sinal de que o movimento grevista estaria por vir. [...] (AgRg na MC nº 15.656/DF, Rel. Ministro Og Fernandes, 3ª Seção do STJ, julgado em 24/06/2009, DJe 01/07/2009).



Paradoxalmente, também existem precedentes do próprio Supremo Tribunal Federal em que assevera a existência das negociações entre servidores e Administração como pressuposto da legalidade das paralisações:

[...] A decisão reclamada, contudo, proferida em sede de ação cautelar, em atuação monocrática de desembargador de Tribunal de Justiça, aparentemente não observou a necessidade de esgotamento das possibilidades de solução jurídica do conflito – inclusive o julgamento do dissídio coletivo – antes de concluir pelo caráter abusivo da greve. Com efeito, percebo, da leitura da decisão impugnada, que o suposto caráter abusivo do movimento foi firmado na alegada deflagração da greve antes que esgotadas as possibilidades de negociação entre servidores e Estado de Rondônia. Ocorre que, o que a Lei 7.783/1989 parece prever não é necessidade de aguardar uma solução negociada – o que pode revelar-se impossível – mas apenas de exigir que as partes envidem esforços – sinceros – de resolução pacífica do conflito antes da deflagração do movimento. Caso a negociação não dê resultado, é possível que a greve seja o instrumento legítimo a ser utilizado para que a negociação novamente possa ser estabelecida, dessa vez em novos termos. Assim, o fato de a negociação ter sido tentada – e aparentemente ter se revelado infrutífera – não é razão suficiente para se concluir pela abusividade da greve e, em decorrência, pelo corte do ponto dos dias parados (ver, nesse sentido, o art. 7º da Lei 7.783/1989). [...] (Rcl. nº 13.364 MC, Relator Min. Joaquim Barbosa, 2ª Turma do STF, julgado em 02/03/2012, DJe-047 06/03/2012).

EMENTA: EMBARGOS DECLARATÓRIOS CONVERTIDOS EM AGRAVO REGIMENTAL. GREVE DE SERVIDOR PÚBLICO. DESCONTO PELOS DIAS NÃO TRABALHADOS. LEGITIMIDADE. JUNTADA POSTERIOR DE TERMO DE COMPENSAÇÃO DE JORNADA. EXAME INVIÁVEL. ENUNCIADO 279 DA SÚMULA DO STF. DESPESAS PROCESSUAIS. SUCUMBÊNCIA INTEGRAL. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. APRECIACÃO EQUITATIVA. ART. 20, § 4º, CPC. A comutatividade inerente à relação laboral entre servidor e Administração Pública justifica o emprego, com os devidos temperamentos, da ratio subjacente ao art. 7º da Lei 7.783/89, segundo o qual, em regra, ‘a participação em greve suspende o contrato de trabalho’. Não se proíbe, todavia, a adoção de soluções autocompositivas em benefício dos servidores-grevistas, como explicitam a parte final do artigo parcialmente transcrito e a decisão proferida pelo STF no MI 708 (item 6.4 da ementa). Todavia, revela-se inviável, nesta quadra processual, o exame de ‘termo de compromisso’ somente agora juntado, consoante o verbete 279 da Súmula. Agravo regimental a que se dá parcial provimento somente para esclarecer os ônus da sucumbência. (RE nº 456.530 ED, Relator Min. Joaquim Barbosa, 2ª Turma do STF, julgado em 23/11/2010, DJe-020 31/01/2011).

Esse imbróglio foi gerado certamente porque “o Supremo Tribunal Federal não percebeu que a negociação coletiva é um simples instrumento de diálogo diferente dos acordos ou convenções, pois esses apenas são o resultado normativo do que foi ajustado [...] e por isso chegou ao equívoco de negá-la aos



servidores”²²⁻²³.

Entenda-se que o direito à associação sindical para os servidores não foi previsto ao acaso, mas sim porque a razão da existência desses sindicatos é exatamente a **prerrogativa da ampla defesa dos direitos e interesses dos substituídos**, conforme a prescrição do inciso III do artigo 8º da Constituição da República²⁴.

Dentre esses instrumentos da ampla defesa sindical devem constar, necessariamente, o meio de pacificação - negociação coletiva - e o de coalizão – greve -, sem os quais é inviável a efetividade da liberdade sindical, conforme a aula de Luciana Stoll:

Destarte, ponto de suma importância em relação à possibilidade de negociação coletiva no setor público no Brasil é que **não se pode pensar em um sistema sindical e no direito de greve que não admita, antes, a negociação coletiva de trabalho, como decorrência lógica do direito à liberdade sindical**, que deve ser exercida amplamente.²⁵

Sobre a imprescindibilidade da negociação coletiva entre os instrumentos da liberdade sindical, veja-se a lição de Manuel Correa Carrasco:

[...] indisolublemente conectados entre si, de manera que, representando aspectos parciales de ese poder en que consiste la autonomia colectiva, se complementan em aras de hacerlo efectivo. La facultad de autoorganización, articulada jurídicamente mediante el reconocimiento de la libertad sindical, viene a reforzar la posición del sujeto que, por su naturaleza colectiva, necesita la suficiente cohesión interna como para constituir un verdadero contrapoder social con capacidad negociadora. En definitiva, hay que tener presente que el poder del grupo tiene como presupuesto ineludible su organización. De ello se deduce que una eventual intervención legal en materia de negociación colectiva debe tener en cuenta, inexcusablemente, la conexión de esta con la capacidad autoorganizativa de los propios sujetos negociadores. Por su parte, la función negocial, además de ser indicativa de la fuerza de la organización, modula al

²² BARBOSA, Robson Rodrigues. Negociação Coletiva na Administração Pública: uma releitura da legalidade e da supremacia do interesse público. Trabalho de Conclusão de Curso (Direito) – Centro Universitário do Distrito Federal - UDF. Brasília, 2012. P. 40

²³ Tanto é que tramita perante o Congresso Nacional (Câmara dos Deputados) o Projeto de Lei 4.430, de 2008, que visa a modificação de alguns dispositivos da CLT, e traz a seguinte disposição que sedimenta a diferença entre negociação coletiva e acordos ou convenções: “Art. 615. É obrigatória a participação dos atores coletivos na negociação coletiva sempre que convocada pela outra parte, devendo ser observado o princípio da boa-fé objetiva. [...] § 3º **Não é obrigatória a celebração de convenção ou acordo coletivo de trabalho.**”

²⁴ Constituição da República: Art. 8º É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte: (...) III - ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas;

²⁵ STOLL, Luciana Bullamah. Negociação coletiva no serviço público. São Paulo: LTR, 2007. Pág. 148

efecto su propia fisionomía.²⁶

Ora, “a razão pacífica da existência dos sindicatos consta no inciso VI do artigo 8º da Constituição da República, em que torna ‘obrigatória a participação dos sindicatos nas negociações coletivas de trabalho’. **Isso revela que a previsão da associação sindical para os servidores foi justamente para assegurar a negociação coletiva para a categoria**”²⁷.

Não bastasse a viabilidade do texto constitucional, some-se a promulgação do Decreto Legislativo nº 206, de 2010, que aprovou com ressalvas os textos da Convenção 151 e da Recomendação 159, da Organização Internacional do Trabalho, ambas de 1978, sobre as Relações de Trabalho na Administração Pública, que reafirmam o direito dos servidores à negociação coletiva²⁸.

Todavia, nem a aprovação da Convenção 151 trouxe efeitos concretos aos servidores públicos, que permanecem com a sua autonomia coletiva sufocada pela unilateralidade do Estado, porque ainda não houve a efetiva regulamentação da matéria, passados mais de 2 anos da aprovação pelo Congresso Nacional.

Dada a relevância da matéria, o prazo razoável para que a convenção e a recomendação fossem reguladas e auferissem pleno vigor não deveria exceder 12 meses da sua promulgação, que findou em abril de 2011²⁹, conforme ordena a Convenção nº 151³⁰.

Logo, a falta de regulamentação da Convenção 151 trouxe aos servidores a manutenção, sem mediação, do único remédio formalmente assegurado (ainda que de modo precário) para a melhoria das suas condições de trabalho: o recurso à greve.

E essa situação suscita aquela mesma problemática da greve no

²⁶ CORREA CARRASCO, Manuel. La negociación colectiva como fuente del derecho del trabajo. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid, Boletín Oficial del Estado, 1997, p. 116.

²⁷ BARBOSA, Robson Rodrigues. Negociação Coletiva na Administração Pública: uma releitura da legalidade e da supremacia do interesse público. Trabalho de Conclusão de Curso (Direito) – Centro Universitário do Distrito Federal - UDF. Brasília, 2012. P. 42

²⁸ Vide o texto da Convenção 151 da OIT e os detalhes da adesão brasileira em <<http://www.oit.org.br/node/501>>.

²⁹ Registre-se que, sobre a inércia legislativa, tramita perante o Supremo Tribunal Federal o Mandado de Injunção 4.398.

³⁰ Conforme se percebe da redação do seu artigo 11: Art. 11 — 1. A presente Convenção obrigará somente os Membros da Organização Internacional do Trabalho cujas ratificações tenham sido registradas pelo Diretor-Geral. 2. Entrará em vigor doze meses após serem registradas pelo Diretor-Geral, as ratificações por parte de dois Membros. 3. **Posteriormente esta Convenção entrará em vigor, para cada Membro, doze meses após a data de registro de sua ratificação.**



serviço público que levou o Supremo Tribunal Federal a dar a regulamentação precária: **a suposta ausência de previsibilidade formal não serve de impeditivo para que os servidores entabulem negociações com a Administração Pública, sendo efetuadas sem quaisquer limites normativos.**

Conforme percebe Luciana Stoll, a lógica da greve e da negociação coletiva é invertida nesse caso, pois primeiro os servidores públicos paralisam para depois forçarem a iniciação da negociação com a Administração Pública:

O servidor público pode sindicalizar-se, sem qualquer restrição, como decorre do comando do art. 37, VI, da Constituição, sem, portanto, os limites previstos para o trabalhador em geral (art. 8º, II, da Constituição Federal).

O servidor público pode fazer greve, como decorre do art. 37, VII, embora esta seja de eficácia contida, pois ela depende de lei específica, ainda não editada.

Mas quando o servidor público, por meio de seu sindicato, apresenta uma reivindicação coletiva e ela não é acolhida o que ele pode fazer?

Ele não pode negociar, como já decidiu o Supremo Tribunal, na ADIn n. 492-DF.

Ele também não pode fazer greve, pois a lei específica até hoje não foi feita.

Tem sido encontrada uma situação "brasileira" para o impasse.

Contrariado em sua pretensão, o servidor público entra em greve, direito ainda não exercitável.

Em seguida, com o serviço parado, continua a negociação com o Poder Público, negociação esta que não é permitida, tudo sem prejuízo do pagamento dos vencimentos dos servidores que não estão trabalhando. Muitas vezes esta proibida negociação chega a um bom termo, sendo necessário o encaminhamento de um projeto de lei para consolidar o que foi negociado.

A lei, que por natureza é abstrata e geral, passa a ser norma concreta, individualizada, previamente acordada com os beneficiários dela! [...]

Esta solução tem sido trágica na área do ensino público, parecendo que todos querem destruí-lo; e tem sido ameaçadora na área de segurança, com polícia civil e militar fazendo greve [...]

Neste ponto, pois, é urgente uma reforma constitucional, para que seja criado um mecanismo de solução das questões, dos servidores públicos, como indicado por Sússekind, seguindo Orientação da Organização Internacional do Trabalho.³¹

Tanto que, segundo o Balanço de Greves do Dieese de 2010-2011 (p. 16), 25,6% das greves no setor público no ano de 2011 foram feitas para cobrarem a implementação dos planos de cargos e salários “negociados”.

Por isso, “mesmo sendo uma necessidade no serviço público, a negociação coletiva, nos moldes em que tem sido feita, cria indesejadamente um parassistema administrativo, vez que retira a Administração das balizas impostas

³¹ STOLL, Luciana Bullamah. Negociação coletiva no setor público. São Paulo: LTr, 2007, p. 110-111



pelo bloco de legalidade, porquanto as tratativas com os servidores não possuem quaisquer parâmetros normativos³².

Vale dizer, a negociação coletiva, porque feita sem limites regulatórios prévios, leva o Administrador Público a estabelecer um tipo de *parassistema administrativo*, porque negocia de “forma paralela ao sistema formalmente imperante”³³.

E a ausência de normatividade leva a um velho problema conhecido dos servidores, porquanto é possível (e corriqueira) a inobservância dos pactos feitos com os servidores públicos sem que haja consequências jurídicas para a Administração Pública, pois, **se não há legislação dotando as negociações de obrigatoriedade, não há que se falar em ilegalidade**³⁴.

Tal ocorrência é percebida por Melissa Demari:

É claro que, nessas circunstâncias, o Administrador reserva-se a possibilidade de descumprir o que foi legitimamente acordado, considerando-se que, caso a Administração não cumpra a sua parte, os sindicatos não contarão com a tutela judicial, posto que o Poder Judiciário brasileiro já declarou que a negociação coletiva entre servidores públicos e Administração é inconstitucional.³⁵

Em síntese, essa é a situação da negociação coletiva no serviço público: embora não reconhecida pela jurisprudência, ocorre informalmente, quando a Administração Pública deseja (porque inexistente a obrigatoriedade legal de negociar), sem que o objeto negociado vincule o Poder Público, em prejuízo da efetiva autonomia sindical dos servidores.

Tem-se, portanto, que embora a garantia da associação sindical seja plenamente viável, a greve e a negociação coletiva não funcionam de modo a dar plena efetividade à liberdade sindical dos servidores públicos. Por isso a necessidade de uma regulamentação que faça a correta interação desses instrumentos da liberdade sindical, atenta às particularidades do serviço público, conforme se passa a evidenciar.

³² BARBOSA, Robson Rodrigues. *Negociação Coletiva na Administração Pública: uma releitura da legalidade e da supremacia do interesse público*. Trabalho de Conclusão de Curso (Direito) – Centro Universitário do Distrito Federal - UDF. Brasília, 2012. P. 65

³³ ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. *Negociação coletiva dos servidores públicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 236-237.

³⁴ Algumas tentativas de procedimentalização da negociação coletiva na Administração Pública foram feitas infralegalmente, todavia, fracassadas, como é o caso do Fórum das Carreiras Típicas de Estado, a Mesa Nacional de Negociação Permanente do Governo Federal, e a criação da Secretaria de Relações de Trabalho no Serviço Público, que em nada modificam a unilateralidade da Administração na definição das condições de trabalho.

³⁵ DEMARI, Melissa. *Negociação coletiva no serviço público*. Porto Alegre: Dom Quixote, 2007, p. 146-147.



2. Sobre os aspectos gerais da regulamentação

Calcado na eficiência³⁶, o *managerialism*³⁷ que domina a Administração Pública vem aproximando a dinâmica do serviço público à mesma busca dos melhores resultados e satisfação que orienta o setor privado³⁸.

Assim, é aconselhável o uso da experiência da ação sindical na iniciativa privada como parâmetro para a regulamentação da sindicalização no serviço público (ressalvadas as particularidades da atividade administrativa), dada a proximidade da realidade do ambiente de trabalho e dos objetivos da liberdade sindical para ambos os setores.

Veja-se que a OIT, em suas iniciativas contra as discriminações que possam ser desfavorecer servidores públicos em relação aos trabalhadores da iniciativa privada, assevera que “boas políticas e práticas de relações de trabalho estão acima de qualquer divisão entre os setores público e privado e se aplicam a ambos com a mesma lógica”³⁹.

Bem por isso, a OIT defende que um “*sistema abrangente de relações de trabalho com um núcleo comum de princípios e objetivos para os setores público e privado* tem uma probabilidade maior de gerar propósitos e resultados coerentes”⁴⁰.

Ora, mesmo que precariamente, quando o Supremo Tribunal Federal conformou a Lei nº 7.783 ao serviço público, percebeu essa dialética entre a liberdade sindical dos servidores e trabalhadores da iniciativa privada, porque

³⁶ O magistério de Hely Lopes Meireles esclarece o conteúdo desse princípio: “Dever de eficiência é o que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, **exigindo resultados positivos para serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.**” (in *Direito Administrativo Brasileiro*. 10ª ed. São Paulo: Malheiros, 1999. Pág. 60)

³⁷ Sobre esse movimento do modelo gerencial na Administração Pública, notou Gerald Caiden que “o governo não pode ser uma empresa, **mas pode se tornar mais empresarial**” (grifou-se). (in *Administrative reform comes of age*. Berlin/New York: Walter de Gruyter, 1991)

³⁸ Segundo destacou a OIT, a “A generalização das reformas do setor público iniciadas na década de 1980 está induzindo uma mudança no regime jurídico que rege diversas instâncias do Estado e, de certa forma, o que atualmente é visto como uma tendência de enquadrar o serviço público no regime geral do trabalho. Um escritor destacou que os processos de reforma ou reestruturação do setor público resultaram em uma mudança profunda na maneira de gerir a administração pública e na adoção de estilos e estruturas de gestão do setor privado.” (J.L. Daza: *Social dialogue in the public service* - Genebra, OIT, 2002).

³⁹ Manual de negociação coletiva e resolução de conflitos no serviço público / Organização Internacional do Trabalho, Departamento das Actividades Sectoriais (SECTOR). - Genebra: OIT, 2011, p. 10.

⁴⁰ Manual de negociação coletiva e resolução de conflitos no serviço público / Organização Internacional do Trabalho, Departamento das Actividades Sectoriais (SECTOR). - Genebra: OIT, 2011, p. 10.



decorrem do mesmo fundamento constitucional: o valor social do trabalho (inciso IV do artigo 1º da Constituição).

Portanto, o sucesso da regulamentação da negociação coletiva e da greve no serviço público será mais certo se partilhar do mesmo “*núcleo comum de princípios e objetivos*” que já funciona na iniciativa privada, conforme dispostos na Lei 7.783, devendo ser suplementada com regras específicas acerca da atividade administrativa.

Frise-se, no entanto, que a efetividade da regulamentação não encontraria maiores óbices com a inserção expressa da negociação coletiva para os servidores estatutários no texto constitucional, pois ultrapassaria aqueles problemas levantados pelo Supremo Tribunal Federal contra o diálogo isonômico.

Contudo, passa-se a tentativa de conformar a possibilidade da negociação e greve com as prescrições atuais do regime do serviço público, nos termos que seguem.

3. Sobre a regulamentação da negociação coletiva

Antes um dever, a negociação coletiva precisa ser desejada e perquirida pelos servidores e Administração, pois, ao invés de remédio para a *luta de classes*, deve ser entendida como um *civiliter agere* a serviço das resoluções de conflitos ou como meio construção do ambiente de trabalho, em prol da finalidade última da atividade administrativa: o bem-estar da sociedade.

É necessário, destarte, antes de qualquer imposição ou limitação normativa, uma “cooperação de vontades”⁴¹ entre esses atores como decorrência da boa-fé objetiva, força motriz do processo coletivo negocial.

Embora seja uma cláusula geral, quando aplicada à negociação coletiva⁴², a boa-fé objetiva se traduz em disposição *normativa de comportamento leal*⁴³, que segundo a OIT implica o “implica o reconhecimento de organizações representativas, esforço para alcançar um acordo, a participação em negociações genuínas e construtivas, a prevenção de atrasos injustificados na negociação e o

⁴¹ PINTO, José Augusto Rodrigues. Direito Sindical e Coletivo do Trabalho. São Paulo: LTr, 1998, p.172.

⁴² Segundo Judith Martins-Costa, “conforme o espaço jurídico no qual atua, a boa-fé apresentará diferentes feições, às quais correspondem, semelhantemente, diversas funções”. (Os Campos Normativos da Boa-Fé Objetiva: As Três Perspectivas do Direito Privado Brasileiro. In: Azevedo, Antonio Junqueira de; TÔRRES, Heleno Taveira; CARBONE, Paolo (Coord.) Princípios do Novo Código Civil Brasileiro e Outros temas – Homenagem a Tullio Ascarelli. São Paulo: Editora Quartier Latin do Brasil, 2008. P 388-389).

⁴³ REALE, Miguel. A boa-fé no Código Civil. Disponível em <<http://www.miguelreale.com.br/artigos/boafe.htm>>.



respeito mútuo aos compromissos assumidos”^{44,45}.

Adequando esses efeitos da boa-fé objetiva à realidade sindical do funcionalismo, aliado aos limites da Administração, encontram-se os seguintes elementos norteadores do diálogo coletivo no serviço público, compatíveis com a regulamentação da liberdade sindical da iniciativa privada (Lei 7.783)⁴⁶: **“obrigatoriedade; atores da negociação com poderes isonômicos; periodicidade; vinculatividade dos termos negociados; e o atendimento da democracia participativa”**.

Explica-se.

O critério da **obrigatoriedade** resgatará a lógica do uso dos instrumentos da liberdade sindical no funcionalismo público, vez que servirá como “definidor da legalidade ou ilegalidade das greves, extinguindo-se a praxe da paralisação como forma de iniciar os diálogos, pois prejudicial à continuidade dos serviços públicos”⁴⁷, tal como indica o artigo 14 da Lei 7.783⁴⁸.

⁴⁴ Manual de negociação coletiva e resolução de conflitos no serviço público / Organização Internacional do Trabalho, Departamento das Actividades Sectoriais (SECTOR). - Genebra: OIT, 2011, p. 16.

⁴⁵ O modelo da unicidade sindical adotado no Brasil dispensa, por ora, a discussão acerca do *problema do reconhecimento dos representantes adequados*, haja vista que estão legitimados ao diálogo coletivo apenas os sindicatos da base territorial correspondente. Assim, havendo interesse específico a ser substituído, compete apenas a determinado ente sindical “a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria” (inciso III do artigo 8º da Constituição). No entanto, vale citar a orientação da OIT em caso do estabelecimento do regime da pluralidade sindical: “*Geralmente ajuda quando as normas ou mecanismos de negociação desestimulam a proliferação de sindicatos, como sugerido no parágrafo 1º da Recomendação sobre Relações de Trabalho (Serviço Público), de 1978 (n. 159), porque isso facilita uma negociação mais ordenada, moderada e internamente mediada.*” (grifou-se). A redação mencionada da Recomendação é a seguinte: “(1) Nos países em que existam procedimentos para o reconhecimento das organizações de trabalhadores da Administração Pública com vistas a determinar as organizações às quais são atribuídos direitos preferenciais ou exclusivos aos efeitos previstos nas Partes III, IV ou V da Convenção sobre as Relações de Trabalho na Administração Pública, 1978, tal determinação deveria basear-se em critérios objetivos e pré-estabelecidos a respeito do caráter representativo dessas organizações”.

⁴⁶ Tais fundamentos devem ser somados aos contornos genéricos acerca da normatização de qualquer processo de negociação coletiva, conforme ensinados por Antonio Carlos Aguiar: “O estudo da negociação coletiva de trabalho tem de estar, portanto, atento a esses estágios/modelos, a saber: a) reconhecimento dos (e entre os) negociadores; b) a linguagem utilizada e processada na negociação; c) conquista de credibilidade e confiança; d) respeito; e) boa-fé; f) limites; g) necessidades; h) concretização, para que possamos entender exatamente o sentido da concreção jurídica (meio, forma, o porquê da legitimidade) que ela irradia em um determinado momento histórico.” (Negociação Coletiva de Trabalho. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 61)

⁴⁷ BARBOSA, Robson Rodrigues. Negociação Coletiva na Administração Pública: uma releitura da legalidade e da supremacia do interesse público. Trabalho de Conclusão de Curso (Direito) – Centro Universitário do Distrito Federal - UDF. Brasília, 2012. P. 70.

⁴⁸ Lei 7.783: Art. 14 Constitui abuso do direito de greve a inobservância das normas contidas na presente Lei, bem como a manutenção da paralisação após a celebração de acordo, convenção ou decisão da Justiça do Trabalho. Parágrafo único. Na vigência de acordo, convenção ou sentença normativa não constitui abuso do exercício do direito de greve a paralisação que: I - tenha por objetivo exigir o cumprimento de cláusula ou condição; II - seja motivada pela superveniência de fatos novo ou acontecimento imprevisto que modifique substancialmente a relação de trabalho.



Como decorrência da necessária “simetria entre os contratantes”⁴⁹, a **isonomia** na negociação afastará a conhecida desculpa da supremacia do interesse público para prejudicar os servidores, “vez que ambos estão pares no mesmo plano negocial”⁵⁰.

Acerca da **periodicidade**, não soa bem ao sistema negocial pré-fixar períodos em que deva ocorrer o diálogo entre Administração e servidores, pois devem estar dispostos a solucionar prontamente e em qualquer momento as problemáticas surgidas no âmbito do serviço público.

Aliás, é justamente essa a função da negociação coletiva, pois, sendo um instrumento dúctil e ágil na resolução das situações oriundas do ambiente de trabalho, segundo Antonio Carlos Aguiar:

[...] insere-se naquilo que chamam de **ecologia sindical**, ou seja: uma dinâmica científica que estuda as relações entre os atores sociais [...] dentro do meio ou ambiente em que convivem e coabitam, bem como suas recíprocas influências, além de todas as alterações e mudanças [...] que alteram condições de trabalho e de vida em permutas que acontecem e interagem neste ambiente de maneira diuturna, **conforme as necessidades de momento de cada agente social envolvido**.⁵¹ (grifou-se)

Assim, para não dar azo ao possível entendimento de que apenas em certas datas é que surge a obrigação de dialogar, aconselha-se a não fixação de períodos para a negociação coletiva.

A única exceção que se vislumbra é acerca dos assuntos que versem sobre recomposições ou reajustes remuneratórios (inciso X do artigo 37 da Constituição da República)⁵², porque, nesse caso, a Administração Pública dispõe de limitações constitucionais sobre a matéria.

⁴⁹ HINZ, Henrique Macedo. Direito Coletivo do Trabalho. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 101-102.

⁵⁰ Neste ponto, embora não se visualize a possibilidade de normatizar as intenções dos atores negociais, a isonomia deve ser utilizada na busca da *negociação de ganhos mútuos*, para que servidores e Administração relativizem as suas posições iniciais em função das possibilidades da outra parte, de modo que o principal enfoque seja “*garantir que os interesses de cada lado sejam atendidos*” (Manual de negociação coletiva e resolução de conflitos no serviço público / Organização Internacional do Trabalho, Departamento des Actividades Sectoriais (SECTOR). - Genebra: OIT, 2011, p. 38).

⁵¹ AGUIAR, Antonio Carlos. Negociação Coletiva de Trabalho. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 15.

⁵² Sobre a revisão geral, a primeira vista, não parece que haja espaço para a discricionariedade negocial nesse aspecto, haja vista que a recomposição teria que ser espelhada na real corrosão inflacionária acumulada no ano. A não ser em caso de aplicação **justificada** de índices abaixo das perdas inflacionárias, por conta de dificuldades financeiras da Administração Pública, é que se visualiza perfeita hipótese de composição entre servidores e Poder Público. Já a margem negocial para a **fixação e a alteração da remuneração** é ampla, pois, diferentemente da revisão geral, direcionam-se a reengenharias ou revalorizações de carreiras específicas, mediante a fixação de novos vencimentos, gratificações ou aumentos que não são dirigidos a todos os servidores públicos, cujas iniciativas legislativas são privativas e discricionárias de cada Poder.



É que tais pactos acarretarão despesas de pessoal que deverão constar nas propostas orçamentárias dos respectivos órgãos, e por isso devem observar necessidade de serem concluídos antes dos últimos quatro meses do término do exercício financeiro (inciso III do § 2º do artigo 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias), ou seja, até dia 31 de agosto.

Contudo, deve-se novamente afastar a falsa impressão de que negociação coletiva envolve apenas a estipulação de políticas salariais, fazendo-se necessário o permanente diálogo acerca dos demais elementos da relação de trabalho, sempre que preciso for. Sobre o tema, veja-se a lição de Michelle Patrick Moraes:

Notemos que toda a defesa com baldrame nos princípios da supremacia jurídica e da estrita legalidade a que se sujeita a Administração Pública, impedindo-a de se posicionar em linha de igualdade com os seus servidores na seara da negociação coletiva, desnudando-se de seu poder de império, cai por terra quando se pontua que as reivindicações não estão restritas apenas a vencimentos, para as quais a limitação é expressa, **mas também visam instituir cláusulas reguladoras das relações entre os interessados (cláusulas obrigacionais), de condições de trabalho para os integrantes da categoria (cláusulas normativas) e de solução de eventuais litígios derivados de sua interpretação (cláusulas instrumentais)**⁵³. (grifou-se)

Vale ainda a abertura de um breve parêntesis para tratar da vigência dos pactos celebrados na negociação coletiva do serviço público estatutário, pois, como a cultura desse regime se caracteriza, em regra, pela perenidade das suas prescrições até posterior modificação legislativa, não há a necessidade de se estipular “prazo de eficácia das normas coletivas”⁵⁴ em face dessa particularidade⁵⁵.

Sobre a **vinculatividade** dos termos negociados, a regulamentação deve encontrar saída diferente da apontada pela maioria da doutrina partidária da

⁵³ MORAES, Michelle Patrick Fonseca de. A negociação coletiva de servidor público civil no regime da Constituição Federal de 1988: a curiosa e recente experiência dos controladores de tráfego aéreo. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 11, n. 1.274, 2006. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/9331>>.

⁵⁴ CARRION, Valentin. Comentários à Consolidação das Leis do Trabalho. 34ª edição atualizada. São Paulo: Saraiva: 2009. P. 475.

⁵⁵ **Afora os embates doutrinários**, nem seria necessário essa estipulação de vigência para os servidores submetidos ao regime celetista, pois, com a recente modificação da Súmula TST 277, a jurisprudência do Tribunal Superior do Trabalho conferiu ultratividade às normas coletivas até que sejam modificadas em processo negocial: “*Convenção coletiva de trabalho ou acordo coletivo de trabalho. Eficácia. Ultratividade. As cláusulas normativas dos acordos coletivos ou convenções coletivas integram os contratos individuais de trabalho e somente poderão ser modificadas ou suprimidas mediante negociação coletiva de trabalho.*” (grifou-se).



negociação no serviço público⁵⁶, porque “não encontrou uma solução adequada para a efetividade dos pactos firmados, pois entende que basta o envio de projeto de lei para a conclusão das negociações”⁵⁷.

A praxe tem demonstrado que isso não traz efeitos concretos para os servidores públicos, e portanto não pode ser considerado como o êxito da negociação coletiva, porque:

Esse tipo de “negociação” ocorre há muito tempo no serviço público, sendo que, primeiro, os servidores deflagram greve para que a Administração elabore e envie a proposta legislativa. Depois, os servidores são obrigados novamente a paralisarem os serviços para forçar a aprovação da lei nas casas legislativas, pois, se assim não o fizerem, a tramitação do projeto fica emperrada.

Perceba-se que, nesta situação, a única diferença entre os servidores públicos e os trabalhadores da iniciativa privada é que a normatização de alguns benefícios necessita de lei para que gozem concretamente dos efeitos da negociação, diferentemente desses, pois a simples realização de acordos e convenções basta para a imediata eficácia das negociações.

Entretanto, para ambas as situações, só há que se falar em negociação coletiva frutuosa quando os servidores ou os trabalhadores em geral gozam efetivamente e concretamente dos efeitos da negociação.

Isso permite dizer que, se para os trabalhadores da iniciativa privada somente haverá negociação concluída com a elaboração dos acordos ou convenções coletivas, também para os servidores somente haverá negociação efetivada com o vigor da Lei ou do regulamento que trate das suas condições de trabalho.

A saída para tal problemática seria revestir os pactos entre servidores e Administração Pública de eficácia executiva, “e em caso de descumprimento, além de legitimar o exercício do direito de greve e submeter as

⁵⁶ Por exemplo: LEITE, Carlos Henrique Bezerra. A greve do servidor público civil e os direitos humanos. Revista Jurídica Virtual, Brasília, vol. 3, nº 34, março/2002, ISSN 1518-8876. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_34/artigos/Art_carlos.htm>; BORGES, Maria Cecília Mendes. Sindicalização e negociação coletiva da administração pública: estudo comparado das realidades jurídicas brasileiras e argentina. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 248, maio./ago. 2008, p. 73-91. MELLO, Leonardo Emmendoerfer. O direito de greve do servidor público civil. Revista Eletrônica Datavenia nº 94, Ano X, novembro de 2006. SILVA, Juliana Araújo Lemos da. Sindicalização, Negociação Coletiva e Greve do Servidor Público. In: SANTOS, Enoque Ribeiro dos (org.). Direito Coletivo Moderno: da LACP e do CDC ao direito de negociação coletiva no setor público. São Paulo: LTr, 2006.

⁵⁷ BARBOSA, Robson Rodrigues. Negociação Coletiva na Administração Pública: uma releitura da legalidade e da supremacia do interesse público. Trabalho de Conclusão de Curso (Direito) – Centro Universitário do Distrito Federal - UDF. Brasília, 2012. P. 71.



autoridades envolvidas às penalidades cabíveis, autorizarão o uso de medidas judiciais afim da efetivação do pactuado⁵⁸⁻⁵⁹.

Ao caso brasileiro, seria bem vinda a aplicação das regras de negociação coletiva na Administração Pública da Espanha⁶⁰ como forma de solução para a eficácia dos termos negociados, atribuindo-se aplicabilidade imediata aos objetos que se circunscreverem dentro das esferas de competência do órgão público, com a fixação de prazo para que sejam editados os regulamentos, e revestindo de eficácia diferida os acordos que necessitam ser apreciados por outros órgãos ou Poderes, como é o caso da aprovação de lei, também com a normatização de prazo para a conclusão do processo legislativo⁶¹.

Por derradeiro, a regulamentação idealizada deverá reservar atenção para o critério da **democracia participativa**, bem vindo para findar com as suspeitas sobre a moralidade das negociações coletivas no serviço público.

É nítida a existência do preconceito acerca da possibilidade dos servidores negociarem as suas condições de trabalho diretamente com a Administração Pública, pois, segundo Zairo B. Cheibub, há certa temeridade na concessão de privilégios que não atendam o interesse público⁶²:

⁵⁸ BARBOSA, Robson Rodrigues. *Negociação Coletiva na Administração Pública: uma releitura da legalidade e da supremacia do interesse público*. Trabalho de Conclusão de Curso (Direito) – Centro Universitário do Distrito Federal - UDF. Brasília, 2012. P. 72

⁵⁹ Contudo, não se está a defender a clássica competência judicial normativa dos dissídios da iniciativa privada, pois os termos negociados no serviço público dispensariam a estipulação de validade, como se disse, e isso evitaria “toda uma normatividade judicial para fixar as cláusulas que regulariam o próximo período, porque, na pior das hipóteses, os servidores contam a validade da lei que disciplina o seu estatuto” (BARBOSA, Robson Rodrigues. *Negociação Coletiva na Administração Pública: uma releitura da legalidade e da supremacia do interesse público*. Trabalho de Conclusão de Curso (Direito) – Centro Universitário do Distrito Federal - UDF. Brasília, 2012. P. 73). A atuação judicial nos dissídios do serviço público estatutário, em regra, se resumiria à execução do objeto negociado (tutela mandamental ou executiva *lato sensu*).

⁶⁰ Sobre a aplicabilidade do termos da negociação coletiva na Espanha, explica Melissa Demari: “No que se refere aos procedimentos de negociação coletiva entre o funcionalismo público e a Administração espanhola, é importante ressaltar que esses podem ser pactos ou acordos coletivos. (...) Não se ignora o fato de que, ao governo, resta a “ultima palavra”, no que toca à validade e eficácia jurídica do acordo. Não obstante, depois de aprovado formalmente, esse passa à categoria de norma jurídica elaborada na via negocial. O pacto, de outro lado, vincula as partes sem a necessidade de aprovação pelo governo. Essa dispensa é viabilizada pelas matérias sobre as quais versam os pactos, pois eles são celebrados apenas em relação à matérias correspondentes ao âmbito de competência de uma órgão administrativo específico, que dispõe de certa autonomia funcional, gerencial e territorial. As questões passíveis de determinação por pacto são, sem dúvida, mais específicas e de menos complexidade, se comparadas àquelas que são objeto de acordo. (Negociação coletiva no serviço público. Porto Alegre: Dom Quixote, 2007, p. 131).

⁶¹ O OIT tem nominado essas possibilidades de acordos gerais e setoriais (Manual de negociação coletiva e resolução de conflitos no serviço público / Organização Internacional do Trabalho, Departamento das Actividades Sectoriais (SECTOR). - Genebra: OIT, 2011).

⁶² Conforme notado por Melissa Demari, existe uma cultura de “satanização” sobre os benefícios concedidos aos servidores públicos: “A propagação da idéia de ineficiência dos serviços e dos servidores públicos, que legitimou a relativização da sua estabilidade e dos seus direitos sociais, contou com a preciosa contribuição do discurso monolítico da massa-mídia, através da publicação de editoriais e de matérias jornalísticas que propagavam privilégios de alguns casos isolados de servidores, de modo a atribuir-lhes o status de



Quanto aos impactos políticos, algumas análises salientam que a institucionalização da negociação coletiva no setor público ameaçaria a democracia ao propiciar um canal privilegiado de acesso ao Estado para um grupo de interesse particular, isto é, os sindicatos dos servidores públicos. Dificilmente, argumentam os autores, haveria a formação de outros grupos de interesse fortes o suficiente para contrabalançar os sindicatos de servidores públicos, o que faria com que os governantes não pudessem resistir às pressões por aumentos salariais (cf. Summers, 1980; Cohen, 1980).⁶³

Para evitar tal preconceito, a negociação coletiva no serviço público não pode ser efetuada simplesmente de modo bilateral, como ocorre na iniciativa privada, mas deve assegurar a possibilidade da fiscalização dos termos negociados pelo corpo social envolvido ou afetado, conforme a OIT demonstra no mapa dos atores envolvidos nesse processo negocial:⁶⁴



Respeitados esses nortes, “a regulamentação da negociação coletiva deverá ser lacônica, a fim de que o processo negocial não seja engessado pela

amostragem dos privilégios corporativos do funcionalismo público num todo. (Negociação coletiva no serviço público. Porto Alegre: Dom Quixote, 2007, p. 193).

⁶³ CHEIBUB, Zairo B.. Reforma administrativa e relações trabalhistas no setor público: dilemas e perspectivas. Rev. bras. Ci. Soc. [online]. 2000, vol.15, n.43, p. 122. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092000000200007>>.

⁶⁴ Manual de negociação coletiva e resolução de conflitos no serviço público / Organização Internacional do Trabalho, Departamento des Actividades Sectoriais (SECTOR). - Genebra: OIT, 2011, p. VII



burocracia e morosidade”⁶⁵, para favorecer a capacidade inventiva dos negociantes no encontro das melhores alternativas em prol do fim público, respeitados os vetores da Administração Pública.

3. Sobre a regulamentação da greve

A Constituição da República evidencia que a regulamentação da greve deve ser sucinta ao ponto de não restringir indevidamente a amplitude da liberdade sindical e ao mesmo tempo não prejudicar demasiadamente as necessidades da comunidade afetada com as paralisações.

Bem por isso, o § 1º do artigo 9º da Constituição determina que a legislação sobre a greve na iniciativa privada apenas *definirá os serviços ou atividades essenciais e disporá sobre o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade*.

Contudo, a realidade do serviço público demanda algumas outras atenções em razão da finalidade da atividade administrativa e dos efeitos multilaterais que caracterizam a greve nesse setor, vez que, além dos servidores e Administração Pública, a sociedade é diretamente afetada com as paralisações.

Em atenção a essas particularidades, a regulamentação da greve no serviço público também deve procurar abordar, **sinteticamente** (para que não limite indevidamente a liberdade sindical, como se disse), os seguintes elementos⁶⁶: **(i)** os agentes públicos protegidos pelo regulamento, **(ii)** os limites do comportamento da coletividade de servidores e **(iii)** os fins que podem ser defendidos mediante as paralisações.

É necessária a delimitação sobre quais os agentes públicos incide o regulamento⁶⁷, pois é aceita, em âmbito internacional, a possibilidade da restrição a determinados servidores de usufruírem do recurso à greve, segundo evidencia o Verbetes 394 da OIT:

⁶⁵ BARBOSA, Robson Rodrigues. *Negociação Coletiva na Administração Pública: uma releitura da legalidade e da supremacia do interesse público*. Trabalho de Conclusão de Curso (Direito) – Centro Universitário do Distrito Federal - UDF. Brasília, 2012. P. 74.

⁶⁶ A doutrina de Mario Pinto discorre sobre esses elementos da greve: “*Grosso modo*, estes elementos são assim geralmente entendidos: *agentes* — trabalhadores subordinados; *comportamento* — interrupção (ou perturbação) temporária, colectiva e concertada da prestação de trabalho; *fim imediato* — exercer pressão sobre as entidades patronais; *fim mediato* — fazer prevalecer interesses colectivos profissionais.” (in *O Direito perante a greve*, *Análise social*. - Ano 4, Nº 13 (1º trim. 1966). - p. 51, disponível em <<http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1224165969H9aVK9ii3Cj59LE0.pdf>>)

⁶⁷ É preferível falar de âmbito de incidência ao invés de excluir os servidores que estariam obstados do exercício da greve porque, embora a OIT admita a exclusão de certos agentes públicos, a Constituição da República impede expressamente apenas os militares (inciso IV do artigo 142).



O direito de greve só pode ser objeto de restrições, inclusive proibição, na função pública, sendo funcionários públicos aqueles que atuam como órgãos de poder público, ou nos serviços essenciais no sentido estrito do termo, isto é, aqueles serviços cuja interrupção possa pôr em perigo a vida, a segurança ou a saúde da pessoa, no todo ou em parte da população.

Para conciliar a intervenção mínima na liberdade sindical dos servidores com as particularidades do serviço público, é recomendável o uso da solução encontrada pela OIT, consistente em excetuar apenas **“aqueles que atuam como órgãos de poder público, isto é, os que exercem parcela da soberania do Estado, como os juízes, membros do Ministério Público, diplomatas, ministros, secretários, diretores das estatais etc”**⁶⁸⁻⁶⁹.

Sobre o comportamento, a regulamentação deve atentar para o mandamento da continuidade dos serviços públicos, princípio que norteou a concretização do direito de greve pelo Supremo Tribunal Federal, pois, “vinculado à própria essência do serviço público, **o princípio da sua continuidade expressa exigência de funcionamento regular do serviço, sem qualquer interrupção além das previstas na regulamentação a ele aplicável**”⁷⁰.

Vale dizer, segundo o Supremo Tribunal Federal, os serviços públicos *uti universi* são essenciais por natureza e, se forem suspensos, suprimidos ou prestados de modo ineficaz, acarreta inconstitucionalidade por vacilar com os administrados que clamam pela prestação do Estado para o fornecimento das necessidades inadiáveis da comunidade.

Por isso não incorre em redundância a doutrina majoritária que adjetiva todo serviço público como essencial principalmente por ser voltado ao público, condição que invoca o caráter da essencialidade, pois, “sendo público e essencial, em outras palavras, possui caráter real e concreto de urgência, isto é,

⁶⁸ LEITE, Carlos Henrique Bezerra. A greve do servidor público civil e os direitos humanos. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_34/artigos/Art_carlos.htm>

⁶⁹ O Supremo Tribunal Federal já discorreu sobre tal restrição, aparentemente, em contrariedade ao entendimento da OIT, pois aumentou o rol dos possíveis impedidos do exercício da greve. Veja-se: “Os servidores públicos são, seguramente, titulares do direito de greve. Essa é a regra. Ocorre, contudo, que entre os serviços públicos há alguns que a coesão social impõe sejam prestados plenamente, em sua totalidade. Atividades das quais dependam a manutenção da ordem pública e a segurança pública, a administração da Justiça – onde as carreiras de Estado, cujos membros exercem atividades indelegáveis, inclusive as de exação tributária – e a saúde pública não estão inseridos no elenco dos servidores alcançados por esse direito. Serviços públicos desenvolvidos por grupos armados: as atividades desenvolvidas pela polícia civil são análogas, para esse efeito, às dos militares, em relação aos quais a Constituição expressamente proíbe a greve (art. 142, § 3º, IV).” (Rcl 6.568, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 20-5-09, Plenário, DJE de 25/9/09)

⁷⁰ MI 712, Relator Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, DJe-206 30/10/2008.



necessidade concreta e efetiva de sua prestação.”⁷¹

Daí porque o Supremo Tribunal Federal não tratou da aplicabilidade da Lei 7.783, na parte em que elenca os serviços e atividades essenciais, à greve dos servidores, **vez que todo o serviço público é atividade essencial**, vale dizer, **no serviço público, a greve só é possível se assegurada a prestação dos próprios serviços públicos.**⁷²

Logo, sendo que a razão da definição dos serviços essenciais reside no impedimento da paralisação total dessas atividades, revela-se a inviabilidade da greve no serviço público comportar a **suspensão coletiva total** de qualquer atividade.

Assim, irrelevante o tipo de paralisação elegida pela categoria (comportamento)⁷³, é imprescindível “garantir, durante a greve, a prestação dos serviços indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade” (artigo 11 da Lei 7.783), negociando com a Administração Pública os percentuais mínimos a serem **efetivamente mantidos**, em homenagem ao direito fundamental dos administrados à continuidade dos serviços públicos.

Ainda sobre esse aspecto da continuidade, o histórico da greve no serviço público demonstra que um dos maiores problemas reside nos efeitos das paralisações após a cessação, notadamente os descontos remuneratórios dos servidores grevistas.

Explica-se.

Os que advogam a favor dos descontos martelam a suposição de que o artigo 7º da Lei 7.783, de 1989, tal como aplicado analogamente pelo Supremo Tribunal Federal, é categórico ao impor o corte remuneratório quando

⁷¹ CONCEIÇÃO, Rodrigo. **Dos direitos e garantias fundamentais e a continuidade do serviço público essencial**. Jus Navigandi, Teresina, ano 8, n. 146, 29 nov. 2003 Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/4520>>. Acesso em 10 de abril de 2012.

⁷² Tal afirmação se percebe dos dispositivos avaliados como compatíveis com a greve no serviço público pelo STF: (...) 53. *Isto posto, a norma, na amplitude que a ela deve ser conferida no âmbito do presente mandado de injunção, compreende conjunto integrado pelos artigos **1º ao 9º, 14, 15 e 17 da Lei n. 7.783/89**, com as alterações necessárias ao atendimento das peculiaridades da greve nos serviços públicos, que introduzo no art. 3º e seu parágrafo único, no art. 4º, no parágrafo único do art. 7º, no art. 9º e seu parágrafo único e no art. 14. **Este, pois, é o conjunto normativo reclamado, no quanto diverso do texto dos preceitos mencionados da Lei n. 7.783/89:** (...) (MI 712, Relator Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, DJe-206 30/10/2008)*

⁷³ Segundo a OIT, independente da modalidade (greve tradicional; de braços caídos (suspensão sem abandono); intermitente; rotativa; lentidão; zelo; não-colaboração; às avessas; *perlée*; *non collaborazione*; rapidez – Mário Pinto. *O Direito perante a greve*), as limitações das modalidades de greve “*só se justificariam nos casos em que a greve deixasse de ser pacífica*” (Enunciados 496 e 497 do Comitê da Liberdade Sindical).



apenas trata da suspensão do contrato de trabalho⁷⁴.

No entanto, embora a greve dos servidores seja uma justa causa de suspensão das atividades da administração, não serve de motivo para a desconsideração das demandas pendentes ao tempo das paralisações, as quais merecem efetiva continuidade.

Em outras palavras, não pode o administrado sofrer com a legítima suspensão coletiva dos serviços públicos, **pois o seu direito à prestação pública não se perde com o movimento paredista, e aí reside a diferença do sentido que o artigo 7º da Lei 7.783, de 1989, tem para a iniciativa privada e para o poder público**, porque o risco da atividade econômica já impôs um ônus insuperável ao empregador que é a perda de mercado, sendo que às vezes não há motivo para a compensação dos dias paralisados (mas inexistente óbice legislativo para que se evite o corte remuneratório nesse setor).

A única forma, portanto, de conciliar a legítima defesa coletiva dos servidores exercida através da greve com a continuidade e efetividade da prestação pública esperada pelos administrados é a compensação dos serviços paralisados, com o consequente pagamento da remuneração do período.

Senão, veja-se.

Os serviços paralisados em face da greve acumulam-se durante o período paredista, carecendo de reposição as rotinas de trabalho atrasadas. Ou seja, caso a administração não viabilize um meio de recuperar o serviço atrasado, as tarefas estacionadas em decorrência do movimento de greve restarão para sempre perdidas, com severos prejuízos para os administrados.

É inconteste que as paralisações trazem prejuízos aos administrados, contudo e excepcionalmente, os danos experimentados por eles durante a greve são legítimos, porquanto a Constituição da República e o Supremo Tribunal Federal garantiram a greve aos servidores.

Ao revés, são inadmissíveis os prejuízos decorrentes de quaisquer tipos de paralisação na administração após o encerramento da greve, por conta da força normativa do princípio da continuidade dos serviços.

⁷⁴ Lei 7.783: Art. 7º Observadas as condições previstas nesta Lei, a participação em greve suspende o contrato de trabalho, devendo as relações obrigacionais, durante o período, ser regidas pelo acordo, convenção, laudo arbitral ou decisão da Justiça do Trabalho.



Acontece que o artigo 17 da Lei 7.783, de 1989⁷⁵ – cuja aplicabilidade à greve de servidores públicos foi admitida pela Suprema Corte – veda este agir da administração pública, pois se, de qualquer modo, a estagnação das atividades decorre de ato empregador, está-se diante de *lockout* veementemente repudiado pelo ordenamento jurídico, pátrio e universal: **é que os únicos protagonistas legitimados à paralização das atividades públicas são os servidores, e não a administração.**

Egon Gottschalk explica que o *lockout* também ocorre quando os “empregadores paralisam, total ou parcialmente, o trabalho nos seus estabelecimentos, **impedindo a prestação de serviços de empregados**”.⁷⁶

Flagra-se que a administração, caso pretenda impedir a compensação dos serviços suspensos pelo movimento paredista, nada mais faz que aquilo que expressamente veda a Lei de Greve, conforme admitida pelo Supremo Tribunal Federal para aplicar-se a servidores públicos.

É esse o sentido conferido pelo Supremo Tribunal Federal quando admitiu aplicar o artigo 17 da Lei de Greve ao serviço público, pois afirmou, em semelhantes termos, que tanto os servidores quanto a administração devem comungar dos meios necessários à conciliação da greve com a continuidade do serviço público, e por isso, não se pode impedir a oportunidade da compensação das atividades paralisadas, porquanto violará o direito dos administrados à tempestividade e celeridade do serviço público.

Isso se extrai da tese vencedora do mandado de injunção 712:

47. Temos então como indispensável a definição, por esta Corte, das medidas a serem tomadas no sentido de assegurar a continuidade da prestação do serviço público; somente assim poderá ser conferida eficácia ao disposto no art. 37, VII.
48. Boa parte da filosofia do serviço público encontra inspiração no princípio da sua continuidade, isto é, continuidade do serviço público. (...) 50. Estreitamente vinculado à própria essência do serviço público, **o princípio da sua continuidade expressa exigência de funcionamento regular do serviço, sem qualquer interrupção além das previstas na regulamentação a ele aplicável.**
51. E assim é porque serviço público é atividade indispensável à consecução da coesão social e a sua noção há de ser construída sobre as idéias de coesão e de interdependência social. (...) 53. Isto posto, a norma, na amplitude que a ela deve ser conferida no âmbito do presente mandado de injunção, compreende

⁷⁵ Lei 7.783: Art. 17. **Fica vedada a paralisação das atividades, por iniciativa do empregador**, com o objetivo de frustrar negociação ou dificultar o atendimento de reivindicações dos respectivos empregados (*lockout*).

⁷⁶ GOTTSCHALK, Egon Felix. Greve e lock-out: seus efeitos sobre o contrato individual de trabalho, uma contribuição à doutrina do direito coletivo do trabalho. São Paulo: Max Limonad, 1961



conjunto integrado pelos **artigos 1º ao 9º, 14, 15 e 17 da Lei n. 7.783/89**, com as alterações necessárias ao atendimento das peculiaridades da greve nos serviços públicos, que introduzo no art. 3º e seu parágrafo único, no art. 4º, no parágrafo único do art. 7º, no art. 9º e seu parágrafo único e no art. 14. **Este, pois, é o conjunto normativo reclamado, no quanto diverso do texto dos preceitos mencionados da Lei n. 7.783/89:** ‘Art. 3º Frustrada a negociação ou verificada a impossibilidade de recursos via arbitral, é facultada a **cessação parcial** do trabalho. Parágrafo único. A entidade patronal correspondente ou os empregadores diretamente interessados serão notificados, com antecedência mínima de 72 (setenta e duas) horas, da paralisação. Art. 4º Caberá à entidade sindical correspondente convocar, na forma do seu estatuto, assembléia geral que definirá as reivindicações da categoria e deliberará sobre a **paralisação parcial** da prestação de serviços’; ‘Art. 7º [...] Parágrafo único. É vedada a rescisão de contrato de trabalho durante a greve, exceto na ocorrência da hipótese prevista no art. 14’; ‘Art. 9º Durante a greve, o sindicato ou a comissão de negociação, mediante acordo com a entidade patronal ou diretamente com o empregador, **manterá em atividade equipes de empregados com o propósito de assegurar a regular continuidade da prestação do serviço público**. Parágrafo único. **É assegurado ao empregador, enquanto perdurar a greve, o direito de contratar diretamente os serviços necessários a que se refere este artigo**’; ‘Art. 14 Constitui abuso do direito de greve a inobservância das normas contidas na presente Lei, **em especial o comprometimento da regular continuidade na prestação do serviço público**, bem como a manutenção da paralisação após a celebração de acordo, convenção ou decisão da Justiça do Trabalho’. 54. Em face de tudo, conheço do presente mandado de injunção, para, reconhecendo a falta de norma regulamentadora do direito de greve no serviço público, remover o obstáculo criado por essa omissão e, supletivamente, tornar viável o exercício do direito consagrado no artigo 37, VII da Constituição do Brasil, **nos termos do conjunto normativo enunciado neste voto**. (MI 712, Relator Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, DJe-206 30/10/2008)

Sendo assim, denota-se que o princípio da continuidade dos serviços públicos essenciais não é mitigado apenas nas paralisações dos servidores (mediante garantia constitucional), mas também é prejudicado em todas as situações em que o serviço esteja estacionado e a administração não permite a compensação dessas tarefas (com violação dos princípios constitucionais da administração pública), o que vai de encontro à inteligência do o artigo 17 da Lei 7.783, de 1989, demonstrada pelo Supremo Tribunal Federal.

Ademais, a aplicação do artigo 17 da Lei de Greve, para impedir que o administrador proíba, como regra, a compensação, se estriba no dever de eficiência administrativa, porquanto é impossível atingir a satisfação do administrado sem permiti-la, pois, se os servidores deixaram os seus afazeres devido ao movimento paredista, o trabalho restou acumulado e precisa ser resolvido, mas a administração não poderá sobrecarregá-los para recuperar o serviço atrasado, vez que percebem remuneração para uma jornada ordinária e não



acumulada.

Ou seja, o efeito certo de não se permitir a compensação é fazer com que os administrados aguardem o retorno das rotinas administrativas à normalidade, em detrimento do dever constitucional de eficiência da máquina pública.

De outro modo, se a administração não permite a compensação, mas pretende a rápida resolução das atividades pendentes com a greve, não haverá remédio senão a exigência de serviço extraordinário e o consequente pagamento do adicional por serviços extraordinários, finalidade que seria facilmente alcançada com a compensação, sem necessidade de pagamento pela sobrejornada.

Permite-se afirmar, portanto, que todas as hipóteses em relação à greve na administração redundam na necessidade de se dialogar sobre a compensação dos dias paralisados, com o consequente pagamento da remuneração do período, sob pena de se violar os deveres de continuidade e eficiência do poder público.

No entanto, deve ficar claro que não se está afirmando aqui que a compensação dos serviços pertence ao patrimônio jurídico dos servidores ou Administração, até mesmo porque a OIT entende que **“o desconto salarial dos dias de greve não põe objeções do ponto de vista dos princípios da liberdade sindical”**.

Em verdade, conforme tratado anteriormente, a compensação dos serviços paralisados é assunto cuja negociação coletiva entre servidores e Administração se impõe, dada a determinação do § 3º do artigo 39 combinado com o inciso XIII do artigo 7º da Constituição da República⁷⁷, previsão que reforça a atenção do constituinte sobre a autoaplicabilidade e a necessidade da negociação coletiva nessa hipótese em função do princípio da continuidade.

Tanto que a OIT defende que o pagamento dos salários dos grevistas não pode ser imposto - pela legislação ou pela jurisdição - ao empregador nem proibido, devendo ser resolvido entre as partes⁷⁸.

⁷⁷ Constituição: Art. 39 (...)§ 3º 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. Art. 7º (...) XIII - duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias e quarenta e quatro semanais, facultada a compensação de horários e a redução da jornada, mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho;

⁷⁸ Conforme consta do Informe 357, de junho de 2010, do Comitê de Liberdade Sindical da OIT: 656. La imposición al empleador del pago de salarios correspondiente a los días de huelga cuando se declara que ésta es "imputable" al empleador, además de poder alterar el equilibrio de las relaciones laborales y ser



Por fim, a necessária conexão entre a negociação coletiva e o recurso à greve decorrerá daquele critério da obrigatoriedade tratado anteriormente, com o condicionamento das paralisações à frustração do diálogo ou ao descumprimento dos termos negociados, **o que terá por efeito limitar a greve dos servidores aos fins relacionados com o ambiente do serviço público.**

Não se olvida que a OIT, conquanto circunscreva a finalidade da greve à defesa *dos interesses econômicos, sociais ou profissionais dos trabalhadores*, e com isso exclui do âmbito da liberdade sindical as greves puramente políticas, abre certa margem para o exercício das greves de solidariedade ou de protesto, que estão fora da relação direta de trabalho⁷⁹.

No entanto, a constitucionalização do exercício da greve no Brasil, pelo que se depreende do inciso III do artigo 8º e artigo 9º da Constituição da República, tratou de legitimar o recurso apenas quando tiver por finalidade a defesa “dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria”.

A propósito, uma das particularidades da greve no serviço público é o fato de que alguns benefícios informalmente negociados com a Administração necessitam de lei para serem implementados, e pela corriqueira mora legislativa, os servidores recorrem à greve como pressão justa e legítima para que o processo legislativo termine e finalmente usufruam dos efeitos prometidos.

No entanto, as reivindicações dos servidores se relacionam imediatamente com a necessidade da implementação dos benefícios, tal como qualquer categoria do setor privado (reajuste salarial, por exemplo), sendo a aprovação da lei o meio necessário à efetivação. Por isso se constata que as greves deflagradas nessas circunstâncias são **acidentalmente políticas**, portanto, dentro dos limites da liberdade sindical protegida pela OIT.

Estando a finalidade da greve dos servidores vinculada aos interesses da categoria, a escolha do momento oportuno para a deflagração da paralisação é de exclusiva responsabilidade da assembleia.

demasiado gravosa para el empleador, plantea problemas de conformidad con los principios de la libertad sindical en la medida en que dicho pago **no debería ser prohibido ni tampoco obligatorio y por ello debería ser un tema a resolver por las partes.** (Véase 318.º informe, caso núm. 1931, párrafo 366.)

⁷⁹ Segundo o Comitê da Liberdade Sindical: “482. Embora as greves de natureza puramente política não estejam amparadas pelos princípios da liberdade sindical, os sindicatos deveriam poder organizar greves de protesto, especialmente para exercer o direito de criticar a política econômica e social do governo.” (...) “486. A proibição geral das greves de solidariedade poderia ser abusiva e os trabalhadores deveriam poder recorrer a tais ações desde que fosse legal a greve inicial que apoiam.”



Sobre tal ponto, Homero Batista Mateus da Silva explica que a escolha da época adequada sofre apenas duas restrições temporais, quais sejam, proibição da “*eclosão de greve logo após a negociação coletiva ou sua manutenção mesmo depois de obtidas as vantagens reivindicadas*” (decorrente do critério da obrigatoriedade) ou em caso de “*crise nacional aguda*”, que ocorre nas hipóteses de “*conflitos graves, insurreições internas ou catástrofes naturais*”, segundo conceito da Organização Internacional do Trabalho⁸⁰.

Assim, observados esses critérios extraídos do estágio atual da legislação sindical dos servidores públicos no Brasil, da jurisprudência dos Tribunais Superiores, bem como das orientações da OIT, eventual regulamentação da negociação coletiva e greve no serviço público terá grandes chances de ser aprovada e ver reconhecida a sua conformidade constitucional.

Portanto, passa-se a avaliar a conformidade da “Proposta de Regulamentação da Negociação Coletiva, Direito de Greve e Afastamento de Dirigentes do Setor Público” com as diretivas outrora elencadas.

4. Sobre o Substitutivo ao PLS 327, de 2014

4.1. Sobre o cabimento

Dentre os escopos, a peça substitutiva tem por finalidade regulamentar a Convenção 151 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), ratificada pelo Brasil em 2010.

A referida norma veio reforçar as garantias do funcionalismo público, avigorando a organização sindical no intuito de potencializar a promoção e defesa dos interesses dos servidores.

Em remate, aquele texto protege os sindicalizados contra os atos de discriminação que acarretem violação da liberdade sindical, fomenta a independência dos sindicatos públicos frente ao Estado e também indica maiores prerrogativas aos dirigentes sindicais, dentre outras diretivas.

Para o que interessa, merece particular atenção o artigo 8º da Convenção 151, pois prevê como forma de resolução dos conflitos entre a categoria dos servidores e o Estado a utilização da negociação coletiva:

⁸⁰ SILVA, Homero Batista Mateus da. Curso de Direito do Trabalho Aplicado: Direito Coletivo do Trabalho. Volume 7. 2ª edição revista e ampliada. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. Página 290.



ARTIGO 8

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.

Repise-se que o argumento contra a inconstitucionalidade da negociação coletiva para os servidores era de que somente uma inserção constitucional poderia disciplinar o assunto. Portanto, considerando a materialidade constitucional da Convenção nº 151 em face do §2º do artigo 5º da Constituição da República, era essa a alteração necessária para que à negociação coletiva fosse definitivamente aceita como legítima e constitucional.

Isso se extrai do § 2º do artigo 5º da Constituição da República⁸¹, onde se tem a regra de que a ratificação de um tratado importa na sua integração ao bloco de constitucionalidade, porque é a *somatória daquilo que se adiciona à Constituição escrita, em função dos valores e princípios nela consagrados*⁸².

Esse fenômeno da internacionalização dos direitos humanos conferiu ao artigo 8º da Convenção 151 da OIT *status* constitucional⁸³, segundo o entende Valério Mazzuoli:

Portanto, já se exclui, desde logo, o entendimento de que os tratados de direitos humanos **não aprovados** pela maioria qualificada **do § 3º do art. 5º equivaleriam** hierarquicamente à lei ordinária federal, (...) **A diferença entre o § 2º, 'in fine', e o § 3º, ambos do art. 5º da Constituição, é bastante sutil: nos termos da parte final do § 2º do art. 5º, os 'tratados internacionais [de direitos humanos] em que a República Federativa do Brasil seja parte' são, a contrario sensu', incluídos pela Constituição, passando consequentemente a deter o 'status' de norma constitucional' e a ampliar o rol dos direitos e garantias fundamentais ('bloco de constitucionalidade'); (...)**⁸⁴

O fundamento da hierarquia constitucional do artigo 8º da Convenção 151 da OIT também está no inciso II do artigo 4º da Constituição Federal, porque nessas relações internacionais que ocasionam ratificações de

⁸¹ Constituição: Art. 5º (...) §2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição **não excluem** outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou **dos tratados internacionais** em que a República Federativa do Brasil seja parte.

⁸²LAFER, Celso. A Internacionalização dos Direitos Humanos: Constituição, Racismo e Relações Internacionais. 1. ed. Barueri-SP: Manole, 2005.

⁸³ A negociação coletiva deve ser encarada também como um direito humano porque decorre da liberdade sindical preconizada no item 4 do artigo XXIII da Declaração Universal dos direitos Humanos, que diz: Artigo XXIII (...) 4. Toda pessoa tem direito a organizar sindicatos e neles ingressar para proteção de seus interesses.

⁸⁴MAZZUOLI, Valério de Oliveira. Curso de Direito Internacional Público. 2ª Edição. São Paulo: Atlas 2007. Pág. 694-695



tratados que ampliem o rol dos direitos humanos, a República Federativa do Brasil adota a sua prevalência sobre o núcleo mínimo de direitos e garantias fundamentais já constantes da Carta Magna.

Ou seja, o direito à negociação coletiva, que já era previsto na Constituição por força da remissão aos incisos VI e VII do artigo 7º e do direito à sindicalização e à greve, agora foi ampliado pelo artigo 8º da Convenção 151 da OIT.

A propósito, esse fenômeno da internacionalização do direito à negociação coletiva dos servidores por força do §2º do artigo 5º da Constituição da República remonta à adesão pelo Brasil da Convenção 154 da OIT, a qual tem vigência desde julho de 1993⁸⁵.

É que nesse diploma, voltado ao fomento da negociação coletiva, existe definição expressa para que a administração pratique esse tipo de diálogo com os servidores, sendo que não se tem notícias sobre uma eventual denuncia do Brasil sobre o dispositivo. É o teor:

Art. 1 (...) 3. **No que se refere à administração pública**, a legislação ou a prática nacionais poderão fixar modalidades particulares de aplicação desta Convenção.

Assim, dada a mencionada mora legislativa na regulamentação dessa fundamentalidade materialmente constitucional, é bem vinda a proposta para disciplinar a aplicação da a Convenção OIT 151 no serviço público brasileiro.

Visto o cabimento da proposta regulamentar, dispensa-se a análise do Capítulo IV, que trata do afastamento dos dirigentes sindicais, pois, nessa parte, não se enxerga a precisão de maiores alterações.

No entanto, em relação aos demais capítulos, constata-se a necessidade de algumas modificações no projeto, a fim da correção das inconsistências sobre as quais se passa a discutir.

4.2. Das disposições gerais

⁸⁵Celso Lafer assevera a natureza constitucional desses tratados vigentes antes da EC 45/2004, porque foram recepcionados pelo § 2º do artigo 5º da Constituição: internacionais: (...) (1) tratados internacionais de direitos humanos celebrados pelo Brasil (ou aos quais o nosso País aderiu), e regularmente incorporados a ordem interna, em momento anterior ao da promulgação da Constituição de 1988 (tais convenções internacionais revestem-se de índole constitucional, porque formalmente recebidas, nessa condição, pelo §2º do art. 5º da Constituição); (...) in A Internacionalização dos Direitos Humanos: Constituição, Racismo e Relações Internacionais.



Numa perspectiva panorâmica, nota-se que a proposta regulamentar se afastou da necessária laconicidade, e por isso algumas das regras contidas no normativo, aparentemente, podem causar alguns danos à amplitude da liberdade sindical dos servidores.

É o caso do artigo 2º que, embora não diretamente, tenta legalizar o conceito de categoria de servidores públicos⁸⁶, porquanto, embora aparente ser prescrição de menor importância, pode causar efeitos indesejáveis à liberdade organizativa sindical.

Explica-se.

O assunto envolve representação sindical da classe em conformidade com o artigo 8º da Constituição da República, o qual preceitua não só a unicidade, mas também a autonomia sindical⁸⁷:

Art. 8º É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte:

I - a lei não poderá exigir autorização do Estado para a fundação de sindicato, ressalvado o registro no órgão competente, **vedadas ao Poder Público a interferência e a intervenção na organização sindical**;

II - é vedada a criação de mais de uma organização sindical, em qualquer grau, representativa de categoria profissional ou econômica, na mesma base territorial, **que será definida pelos trabalhadores ou empregadores interessados**, não podendo ser inferior à área de um Município;

Mas, a par desse princípio, a Constituição manteve a unicidade e a representação sindical por categoria (inciso II do art. 8º) de forma aparentemente contraditória.

Para a solução do paradoxo, há de se interpretar essas regras na conjugação sistêmica dos dispositivos constitucionais que versam sobre a autonomia sindical, unicidade sindical e a representação sindical por categoria.

⁸⁶ Proposta: Art. 2º Aos servidores e empregados públicos da administração pública direta, autárquica ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, fica assegurado o direito à livre associação de classe, a negociação coletiva e o direito de greve por serem preceitos constitucionais indissociáveis do processo de democratização das relações de trabalho no âmbito da administração pública

⁸⁷ Sobre a adoção do princípio da autonomia sindical, destaca Maurício Godinho Delgado: “Tal princípio sustenta a garantia de autogestão às organizações associativas e sindicais dos trabalhadores, sem interferências empresariais ou do Estado. Trata ele, portanto, da livre estruturação interna do sindicato, sua livre atuação externa, sua sustentação econômico-financeira e sua desvinculação de controles administrativos estatais ou em face do empregador.” (*in* Direito Coletivo do Trabalho. São Paulo: LTr, 2001, p. 47).



Assim, ter-se-á que a ordem constitucional **exige que as categorias sejam definíveis voluntariamente pelos próprios interessados**, não permitindo a existência de categorias rígidas ou a ingerência da administração na sua definição.

Essa asserção se justifica devido ao princípio da autonomia sindical pressupor a autonomia organizativa, que abrange a autonomia estatutária e de enquadramento, como afirma José Francisco Siqueira Neto, citando Giuliano Mazzoni:

Giuliano Mazzoni (...), preferiu classificar e dividir a autonomia sindical em quatro seguimentos, a saber:

- autonomia organizativa (estatutária e de enquadramento);
- autonomia negocial (...);
- autonomia administrativa (...); autogoverno (...);
- autotutela direta (...) e indireta (...).

Autonomia organizativa é o poder das associações de autodeterminar as suas próprias regras fundamentais, cujo exercício se processa basicamente por intermédio dos atos constitutivos e dos estatutos. No rol dos assuntos concernentes a esse tipo de autonomia, situam-se, dentre tantos outros menos relevantes, a escolha do nome e da sede da entidade, **a esfera (enquadramento) de representação**, o tipo de organização, o âmbito territorial das entidades, a consagração do princípio eletivo e da maioria (...), o número de representantes, a eleição dos representantes, o processo eleitoral, a articulação em níveis superiores (federações e confederações nacionais e estrangeiras), e a fiscalização por parte dos associados das finanças do sindicato. (...)

Ao proibir a interferência e a intervenção dos poderes públicos na organização sindical, a constituição desconstituiu o enquadramento sindical e o processo de determinação da base territorial feitos pelo Estado (...)⁸⁸ (grifou-se).

Oportunos os dizeres de Cássio Mesquita Barros acerca da autonomia organizacional dos sindicatos:

Numa sociedade evoluída, é o Sindicato que forma a categoria. A categoria não antecede o Sindicato. Para a doutrina fascista, as atividades econômicas se exercem em conjuntos de pessoas que são, pelo Direito, estruturadas em categorias.

Nos sistemas onde os grupos formam espontaneamente para dar origem a Sindicatos, fácil será precisar os interesses coletivos. **Nestes sistemas não será a lei a determinar o âmbito profissional a ser abrangido pelo Sindicato, mas exclusivamente o próprio grupo formador da entidade, que se encarregará de delimitar livremente, por assembléia geral, a área de sua atuação e as regras mais adequadas, respeitados tão-somente os princípios**

⁸⁸ NETO, José Francisco Siqueira. Autonomia Sindical, in PRADO, Ney (coord.). Direito Sindical Brasileiro. Estudos em Homenagem ao Prof. Arion Sayão Romita. São Paulo: LTr, 1998, p. 219/220 e 233.



da ordem pública e dos bons costumes.⁸⁹ (grifou-se)

Mais a frente, José Francisco Siqueira Neto volta a lecionar sobre a liberdade dos sindicatos para definir o âmbito de representatividade:

O inciso II, do art. 8º da CF de 1988, impôs o modelo da unicidade sindical, deixando a definição do enquadramento sindical e da base territorial por conta da competente assembléia geral dos trabalhadores. De fato, o enquadramento sindical oficial foi substituído pelo espontâneo, e a base territorial passou a ser definida pelos interessados, com o único impedimento de não ser inferior a um Município.⁹⁰

Em sendo assim, sob a égide da Constituição da República de 1988, **a única concepção possível de categoria é a voluntarista**, o que impõe um dever negativo ao Estado para que não interfira nas definições organizacionais dos sindicatos.

Essa é a recomendação da Convenção Sobre a Liberdade Sindical e a Proteção do Direito Sindical - Convenção nº 87, da Organização Internacional do Trabalho:

Art. 2º Trabalhadores e empregadores, sem distinção de qualquer espécie, terão o direito de constituir, sem prévia autorização, organizações de sua própria escolha e, sob a única condição de observar seus estatutos, a elas se filiarem

Art. 3º

1.As organizações de trabalhadores e de empregadores terão o direito de elaborar seus estatutos e regimentos, eleger livremente seus representantes, organizar sua administração e atividades e formular seus programas de ação.

Na mesma linha, a liberdade para definição da base territorial do sindicato também é expressão da autonomia sindical, nos termos da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça:

A base territorial de um sindicato não é mais estabelecida e delimitada pela lei, pelo Estado ou pelas associações sindicais, e sim pelos próprios interessados.⁹¹

Outro não é o entendimento do Supremo Tribunal Federal:

Certo, **a auto-delimitação da categoria não é arbitrária**. Por isso mesmo,

⁸⁹ BARROS, Cássio Mesquita. Categorias Econômicas e Profissionais, in PRADO, Ney (coord.). Direito Sindical Brasileiro. Estudos em Homenagem ao Prof. Arion Sayão Romita. Op. cit., p. 95/96.

⁹⁰ NETO, José Francisco Siqueira. Autonomia Sindical, Op. cit., p. 233/234.

⁹¹ Superior Tribunal de Justiça, Primeira Seção, MS nº 6533/DF, Relator Ministro Garcia Vieira, j. 10/05/2001, DJ 04/06/2001, p. 50.



aceitei, em linha de princípio, como critérios materiais norteadores do exercício dessa liberdade sindical, os conceitos legais de categoria econômica ou profissional contidos no art. 511 da Consolidação.⁹²

Portanto, alerta-se para a potencialidade de o artigo 2º do substitutivo interferir na liberdade organizativa sindical para a escolha da categoria a ser representada.

Também merece atenção o texto do artigo 3º da referida proposta⁹³, eis que, embora seja plausível a afirmação de que a Convenção OIT 151 tenha sido incorporada como norma materialmente constitucional, o Supremo Tribunal Federal ainda não aceitou a negociação coletiva dos servidores estatutários como preceito constitucional, pelo que se recomenda evitar tal afirmação no dispositivo mencionado.

Ademais, caso se entenda mesmo pela manutenção do dispositivo, deve-se acrescentar ao seu texto o exercício da greve juntamente com a negociação coletiva como pressupostos da liberdade sindical, ou também fazendo isso constar no texto do artigo 4º, em razão da estrutura triangular anteriormente tratada.

Nessa mesma linha, o artigo 1º da proposta, que se dispõe a descrever os objetivos do normativo, se olvida de adicionar as garantias dos dirigentes sindicais às finalidades do regulamento, razão pela qual se faz necessária a inclusão desse tema em seu texto.

4.3. Da negociação coletiva

O artigo 9º da proposta normativa observou o mais forte dos alicerces do processo negocial, pois assevera que a dimensão principiológica da negociação coletiva será composta da boa-fé, além do reconhecimento das partes, do respeito mútuo, dos princípios da Administração Pública e da liberdade sindical⁹⁴.

Interessante que, ao contrário de outras minutas normativas sobre

⁹² Supremo Tribunal Federal, Tribunal Pleno, RMS nº 21.305-1/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 17.10.1991, DJ de 29.11.91.

⁹³ Proposta: Art. 3º A liberdade e a autonomia de organização de classe dos servidores e empregados públicos da administração pública direta, autárquica ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, pressupõem o direito à negociação coletiva, inclusive como instrumento de solução de conflitos nas relações de trabalho.

⁹⁴ Proposta: Art. 9º A negociação coletiva, processo de diálogo que se estabelece com vistas ao tratamento de conflitos nas relações de trabalho, será pautada pelos princípios da boa fé, do reconhecimento das partes e do respeito mútuo e deverá ser permanente, de forma a assegurar os princípios básicos da administração pública e, ainda, o da liberdade de associação sindical.



negociação e greve na Administração Pública (por exemplo, a “Proposta de Regulamentação da Negociação Coletiva, Direito de Greve e Afastamento de Dirigentes do Setor Público”, encaminhada pelo Fórum de Entidades Sindicais de Servidores Públicos Federais) o substitutivo não elencou condutas caracterizadoras da boa-fé objetiva⁹⁵, o que desnaturaria a característica dos princípios.

É que, tomando por base a distinção forte ou qualitativa⁹⁶, um dos critérios de diferenciação entre princípios e regras repousa no fato de que essas “configuram seu suporte fático e as consequências jurídicas por elas prescritas de forma fechada, definida e detalhada”, já aqueles “configuram as condições de sua aplicação de forma aberta”⁹⁷.

A conceituação é de fundamental importância, pois, diferentemente das regras, os princípios “não são razões peremptórias ou definitivas, mas apenas razões *prima facie*”⁹⁸.

Por isso a qualificação da boa-fé objetiva em princípio implica que eventual descrição de condutas não possuiria obrigatoriedade claramente definidas, pois abriria margem para serem interpretadas como “pontos de partida para o raciocínio e para a fundamentação jurídica”⁹⁹.

Por isso é recomendável que a boa-fé objetiva seja elencada como um princípio, mas sem o acompanhamento de prescrições que a caracterizariam, para que o seu suporte fático seja amplamente aberto e sirva de critério interpretativo das eventuais problemáticas surgidas nas instâncias negociais.

Até mesmo porque, como se disse, a boa-fé objetiva no processo negocial é uma *cooperação de vontades* que precede qualquer imposição normativa, bem por isso “não poderia ser imposta por lei, mas só poderia ser alcançada por

⁹⁵ Proposta: Artigo 80 - Consideram-se condutas de boa-fé objetiva, entre outras: I – participar da negociação coletiva; II - formular e responder as propostas e contrapropostas que visem a promover o diálogo entre os atores coletivos; III - prestar informações, definidas de comum acordo, no prazo e com o detalhamento necessário à negociação, de forma leal e com honestidade; IV - preservar o sigilo das informações recebidas com esse caráter; V - cumprir o acordado na mesa de negociação;

⁹⁶ Conforme a doutrina de Ronald Dworkin (The model of rules. 35 University of Chicago Law Review, 14, 1967) e Robert Alexy (On the structure of legal principles. In: Ratio Juris, Vol. 13, nº 3, september 2000)

⁹⁷ VALE, André Rufino do. A estrutura das normas de direitos fundamentais: repensando a distinção entre regras, princípios e valores. Disponível em <http://bdttd.bce.unb.br/tesesimplificado/tde_arquivos/44/TDE-2006-11-30T203726Z-510/Publico/VALEAndreRufinodo.pdf> Página 98-99.

⁹⁸ VALE, André Rufino do. A estrutura das normas de direitos fundamentais: repensando a distinção entre regras, princípios e valores. Disponível em <http://bdttd.bce.unb.br/tesesimplificado/tde_arquivos/44/TDE-2006-11-30T203726Z-510/Publico/VALEAndreRufinodo.pdf> Página 99.

⁹⁹ VALE, André Rufino do. A estrutura das normas de direitos fundamentais: repensando a distinção entre regras, princípios e valores. Disponível em <http://bdttd.bce.unb.br/tesesimplificado/tde_arquivos/44/TDE-2006-11-30T203726Z-510/Publico/VALEAndreRufinodo.pdf> Página 99.



meio de esforços voluntários e persistentes de ambas as partes”¹⁰⁰.

Logo, recomenda-se isolar a boa-fé como princípio, sem taxar expressamente os seus efeitos, para que seja tomada como diretiva aberta de interpretação da negociação coletiva no serviço público.

Embora nesse ponto o substitutivo tenha observado as recomendações doutrinárias, equivocou-se quando em seu artigo 23 institui a figura da “prática antissindical” como conduta negativa no processo negocial, contudo, não correlaciona os respectivos efeitos para a hipótese de violação¹⁰¹, o que torna inócua a pretensão de obrigar os atores à observância daquelas condutas.

Em seguida, observa-se a necessidade de enxugar a quantidade de dispositivos que pretendem normatizar a negociação coletiva, para que o processo negocial seja claro, objetivo e menos burocratizado.

Note-se: a proposta normativa possui 6 artigos voltados especialmente para a negociação coletiva, além dos respectivos incisos (sem contar os da Parte Geral), enquanto, para a iniciativa privada, apenas dois dispositivos resolvem os critérios da obrigatoriedade, da isonomia e da vinculatividade no processo negocial (artigo 3º e inciso I do parágrafo único do artigo 14 da Lei 7.783, de 1989).

Por certo, a negociação coletiva no serviço público merece alguns complementos em razão das particularidades da atividade administrativa, contudo, não pode ser regulamentada complexamente ao ponto de engessar o processo negocial.

Exemplo disso é a pretendida instituição do sistema de negociação por intermédio de mesa permanente, formalmente constituído e com regimento próprio, onde será disciplinado o procedimento de apresentação formal de pleitos, o estabelecimento prévio de prazos regimentais e o acesso amplo e irrestrito a procedimentos de defesa de direitos, interesses ou demandas (artigo 11).

¹⁰⁰ Manual de negociação coletiva e resolução de conflitos no serviço público / Organização Internacional do Trabalho, Departamento das Actividades Sectoriais (SECTOR). - Genebra: OIT, 2011, pág. 76.

¹⁰¹ Já no Projeto de Lei 4.430, de 2008, que visa alterar a Consolidação das Leis do Trabalho, consta a pretensão de taxar as hipóteses de conduta anti-sindical, mas diferentemente desta proposta normativa, o projeto indica os efeitos da violação: Art. 623. A conduta anti-sindical **sujeita o responsável a multa administrativa** correspondente a 5 (cinco) vezes o salário normativo da categoria representada, sem prejuízo da indenização à entidade sindical prejudicada e da reparação pelos danos sofridos pelo empregado, inclusive morais. Parágrafo único. A conduta anti-sindical, apurada em juízo, praticada por dirigente sindical **implica a perda do respectivo mandato.** (grifou-se)



Mas deve-se ter em mente que a negociação coletiva não é um processo administrativo¹⁰².

A simples obrigatoriedade da participação dos representantes legais na negociação coletiva, sempre que convocada pela outra parte, substitui qualquer outra procedimentalização e atribui aplicabilidade imediata à negociação coletiva.

Em outras palavras, a negociação coletiva ocorrerá satisfatoriamente com o convite e com a obrigatoriedade dos atores negociais para o diálogo acerca de algum assunto pautado, sempre que necessário for, sendo desnecessárias outras formalidades, pois, segundo a OIT, "**atitudes são tão importantes quanto procedimentos**"¹⁰³.

Outra formalização desnecessária diz com o poder de homologação ou aditamento conferido à Administração pelo artigo 15 da proposta normativa¹⁰⁴, porque desconsidera a necessária isonomia entre o Poder Público com o corpo coletivo de servidores ao desfigurar a característica do processo negocial para possibilitar a unilateralidade administrativa.

Ora, de nada adiantaria assegurar o direito à negociação coletiva se a Administração Pública ainda detiver a última palavra nas definições das relações de trabalho¹⁰⁵, pois isso se trata de poder de decisão e não de composição entre as partes.

Mas a principal falta na regulamentação proposta é não interligar a negociação coletiva ao exercício da greve porquanto aparenta que são instrumentos estanques da liberdade sindical, vez que não se lê o necessário condicionamento das paralisações à frustração do diálogo ou ao descumprimento dos termos negociados, conforme se passa a explicitar.

4.4. Da greve

Com a vinculação da **finalidade** da greve dos servidores aos interesses da categoria, que ocorrerá com a interligação das paralisações à

¹⁰² Registre-se que tramita perante a Câmara dos Deputados o Projeto de Lei 229, de 2007, que pretende instituir a negociação coletiva na Administração Pública, no entanto, trata o diálogo como se um processo administrativo fosse, vez que prevê a apresentação de "a réplicas e trélicas para as partes, bem como à apresentação de memoriais, pareceres, perícias, laudos e tudo mais que for considerado necessário ou conveniente pela parte".

¹⁰³ Manual de negociação coletiva e resolução de conflitos no serviço público / Organização Internacional do Trabalho, Departamento des Actividades Sectoriais (SECTOR). - Genebra: OIT, 2011, pag. 12.

¹⁰⁴ Proposta: Art. 15. Caberá ao titular do respectivo Poder homologar ou aditar as proposições apresentadas pelo sistema de negociação permanente.

¹⁰⁵ É o que ocorre hoje, sem a regulamentação, conforme explicado anteriormente.



frustração das negociações sobre o ambiente do serviço público¹⁰⁶, como se disse, a escolha do momento oportuno para a suspensão coletiva é de exclusiva responsabilidade da assembleia.

Daí que se torna desnecessária e desaconselhada a previsão do artigo 18 da proposta normativa, que possibilita a terceiros a avaliação dos motivos das paralisações sob a ótica da razoabilidade ou proporcionalidade.

Para evitar o uso indevido da razoabilidade, dada a característica aberta do conceito, deve-se contextualizá-la aos preceitos da liberdade sindical¹⁰⁷, para conferir segurança jurídica à deflagração das greves no serviço público.

Assim, o exercício das paralisações fora da condição da frustração das negociações vinculará as avaliações da legalidade das suspensões apenas ao aspecto do **abuso do direito de greve, vertente contextualizada da razoabilidade**, segundo Perelman:

Todo poder será censurado se ele se exerce de um modo irrazoável, e portanto inaceitável. **Esse uso inadmissível do direito será qualificado tecnicamente** de diversas maneiras: como **abuso de direito**, excesso ou desvio de poder, como iniquidade ou **má fé**, como aplicação ridícula ou imprópria de disposições legais, como contrária aos princípios gerais de direito comuns a todos os povos civilizados.¹⁰⁸

Também tenha-se que é incoerente determinar a garantia da manutenção de 30% apenas dos serviços e atividades considerados inadiáveis (artigo 20 da proposta), pois, segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, todo o serviço público é essencial, logo, nenhum pode ser suspenso totalmente quando das greves.

O coeso, tal como ocorre na iniciativa privada (*caput* do artigo 9º da Lei 7.783), é que a negociação também seja usada como regra nessas situações, para que Administração e servidores se ajustem acerca dos percentuais necessários à continuidade do serviço público em consonância com o exercício da greve, caso a caso.

Em caso de não se chegar a algum acordo é que a proposta deve determinar que toda a greve no serviço público respeite a efetiva continuidade dos

¹⁰⁶ Ponto que deve ser acrescido ao projeto.

¹⁰⁷ Pois, segundo Chaim Perelman, “a idéia do razoável, vaga mas indispensável, não pode ser precisada independentemente do meio social e daquilo que este considera como inaceitável”. (in *Ética e Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 1996, p. 436)

¹⁰⁸ PERELMAN, Chaim. *Ética e Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 1996, p. 429.



30% das atividades afetadas pelas paralisações.

Por fim, e também em função da obediência à continuidade, deve ser inserida na proposta exceção à regra da não substituição dos servidores grevistas em caso de abusividade do direito de greve com o não atendimento dos percentuais mínimos, pois não o Poder Público pode deixar de garantir a existência dos serviços pelos motivos já esclarecidos, razão pela qual é possível e desejável a contratação nessa hipótese¹⁰⁹.

5. Sobre as sugestões de alteração

Após a avaliação da compatibilidade da proposta substitutiva de regulamentação da greve e negociação coletiva com as especificidades do sindicalismo dos servidores públicos, segue um breve resumo sobre os principais pontos que carecem de alteração.

Inicialmente, percebeu-se que faltou a aproximação das regras da proposta com a laconicidade normativa que funciona suficientemente na iniciativa privada, fato que pode diminuir indevidamente a ação sindical dos servidores públicos.

Para evitar tal limitação, deve-se reduzir o excesso de regras que constam na proposta sobre a normatização da negociação coletiva, sintetizando os elementos da obrigatoriedade, isonomia plena (sem a possibilidade de “poder de aditamento”), periodicidade, vinculatividade e publicidade com o mínimo de dispositivos, para que o processo negocial seja amplo, claro, objetivo e menos burocratizado.

Tem-se que basta tornar obrigatória a participação dos representantes legais na negociação coletiva sempre que convocada pela outra parte, para que a negociação coletiva no serviço público tenha aplicabilidade imediata sem que haja a limitação da liberdade sindical, o que dispensa a necessidade da edição de outras normas para o início do diálogo coletivo.

Também se faz necessário alterar a redação da proposta para interligar a negociação coletiva ao exercício da greve com o condicionamento das

¹⁰⁹ A Lei 7.783 garante a contratação direta nessas hipóteses: Art. 9º Durante a greve, o sindicato ou a comissão de negociação, mediante acordo com a entidade patronal ou diretamente com o empregador, manterá em atividade equipes de empregados com o propósito de assegurar os serviços cuja paralisação resultem em prejuízo irreparável, pela deterioração irreversível de bens, máquinas e equipamentos, bem como a manutenção daqueles essenciais à retomada das atividades da empresa quando da cessação do movimento. Parágrafo único. Não havendo acordo, é assegurado ao empregador, enquanto perdurar a greve, o direito de contratar diretamente os serviços necessários a que se refere este artigo.



paralisações à frustração do diálogo ou ao descumprimento dos termos negociados, a fim de trazer segurança jurídica aos servidores, porquanto estariam claras as hipóteses em que as paralisações seriam legítimas.

Além disso, deve-se alterar a proposta quando trata da greve para adequá-la às particularidades da atividade administrativa, tal como o fomento do uso da negociação coletiva durante o desenrolar das paralisações, incluso para os acordos acerca dos percentuais necessários à continuidade do serviço público.

É este o parecer sobre o substitutivo apresentado por Vossa Excelência, que, ante a necessidade de algumas alterações na sua redação, deu origem ao texto substitutivo que segue anexo.

Aracéli A. Rodrigues
OAB/DF 26.720

Jean P. Ruzzarin
OAB/DF 21.006

Marcos Joel dos Santos
OAB/DF 21.203

Rudi Cassel
OAB/DF 22.256



PROJETO DE LEI Nº. _____, DE 2015.

Dispõe sobre a regulamentação da Convenção nº 151 e a Recomendação nº 159, da Organização Internacional do Trabalho, ambas de 1978, sobre as Relações de Trabalho na Administração Pública, definindo diretrizes para a negociação coletiva, o exercício da greve e o afastamento de dirigentes, e dá outras providências.

A PRESIDENTE DA REPÚBLICA. Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º. Esta Lei tem por objetivo regulamentar a Convenção nº 151 e a Recomendação nº 159, da Organização Internacional do Trabalho, ambas de 1978, sobre as Relações de Trabalho na Administração Pública, definindo diretrizes para negociação coletiva, exercício da greve e afastamento de dirigentes sindicais, no âmbito da Administração Pública direta, autárquica e fundacional da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Art. 2º. A associação sindical, a negociação coletiva e o direito de greve são componentes indissociáveis da liberdade sindical, garantias de todos os servidores públicos necessárias para democratização das relações de trabalho no âmbito da Administração Pública.

Art. 3º. A negociação coletiva, processo de diálogo que se estabelece sobre todos os elementos da relação de trabalho no serviço público, voltada para a melhoria do ambiente de trabalho e para o tratamento dos conflitos, pautar-se-á pela boa-fé, isonomia, reconhecimento entre as partes e respeito mútuo.

Parágrafo único. A negociação coletiva deverá ser permanente, de forma a assegurar os princípios básicos da Administração Pública conjuntamente com a plena liberdade sindical.

Art. 4º. É obrigatória a participação dos representantes legais na negociação coletiva, independente do resultado, devendo as partes comparecer nas reuniões convocadas ou manifestar-se sempre que solicitadas, possibilitando, na medida do possível, a presença de representantes da comunidade envolvida.

§ 1º A ausência de regulamentação desta Lei não impede a negociação coletiva e a irradiação dos seus efeitos.

§ 2º É assegurado à entidade sindical o estabelecimento da pauta de



negociação, que deverá ser aprovada pela assembleia geral da categoria especialmente convocada para este fim.

§ 3º A representação dos servidores públicos na negociação coletiva será feita pelos sindicatos representantes das categorias envolvidas e, no caso de inexistência destes, competirá às federações, confederações e às centrais sindicais, sucessivamente.

§ 4º Aquele que convocar a negociação coletiva deverá encaminhar previamente a pauta a ser discutida, com a especificação da categoria abrangida e as propostas, para que a outra parte se manifeste em até 30 (trinta) dias da notificação, preferencialmente em reunião presencial.

Art. 5º. Os pactos firmados comprometem as partes ao cumprimento das providências para sua efetivação e ao zelo para sua manutenção.

Parágrafo único. Nos instrumentos firmados pelas partes, que deverão ser publicados no Diário Oficial, constarão as obrigações pactuadas, os prazos fixados e a vigência do pacto.

Art. 6º. As providências administrativas para implementação do pacto que dependam exclusivamente de atos dos órgãos da Administração Pública que dele participou, nos limites de sua competência, deverão ser adotadas no prazo de 30 (trinta) dias, se outros prazos não forem fixados.

Parágrafo único. Os pactos que necessitam da apreciação de outros órgãos da Administração Pública ou do Poder Legislativo deverão ser encaminhados no prazo máximo de 30 (trinta) dias, respeitados os ciclos orçamentários e outros prazos legais, para implementação.

Art. 7º. É reconhecido o direito de greve dos servidores públicos, de exercício facultativo quando frustrada a negociação coletiva, competindo à categoria decidir livremente sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que deva, por meio dele, defender.

Art. 8º. Considera-se legítimo exercício do direito de greve a suspensão coletiva parcial da prestação de serviços ou atividades, temporária e pacífica, feita por servidores públicos independente do tipo de vínculo com a Administração Pública.

Art. 9º. É assegurado aos grevistas o emprego dos meios pacíficos



tendentes a persuadir os servidores a aderirem à greve, à arrecadação de fundos de greve e à livre divulgação do movimento.

Parágrafo único. É vedado à Administração Pública adotar meios para constranger o servidor ao comparecimento ao trabalho, bem como capazes de frustrar a divulgação do movimento.

Art. 10. A entidade sindical que convocar a greve deverá notificar o órgão ou a instituição pertinente, com o prazo mínimo de 72 (setenta e duas) horas, a partir da aprovação pela assembleia geral da deflagração da greve.

§ 1º Da notificação constará convocação para que seja realizada negociação sobre os serviços e atividades a serem mantidos, que garantam a continuidade do serviço público e a manutenção do movimento grevista.

§ 2º Caso não haja ajuste, os servidores grevistas deverão garantir a manutenção mínima de 30% (trinta por cento) de todos os serviços e atividades.

§ 3º O exercício do direito de greve dos contingentes de forças policiais armadas fica condicionado à suspensão temporária, durante o período da greve, do porte de arma pelos policiais que aderirem ao movimento grevista.

Art. 12. As relações obrigacionais, durante o período de greve, serão regidas por pacto coletivo ou decisão judicial.

§ 1º As faltas ao trabalho em decorrência de greve serão objeto de negociação, mediante a compensação dos dias de paralisação ou do trabalho não realizado, que somente pode ser recusada pela administração pública se demonstrada a existência de prejuízos à continuidade do serviço público.

§ 2º A participação do servidor em movimento grevista não configurará faltas injustificadas ao trabalho, não podendo ser adotada como critério de avaliação de estágio probatório ou de desempenho, avaliação de índices de produtividade ou restrição ao exercício de função pública.

Art. 13. Durante a greve, a Administração Pública não poderá realizar contratação para substituir os grevistas, nem poderá delegar competência a eles atribuída, exceto na hipótese de inobservância da manutenção dos serviços e atividades, nos termos dos §§ 1 e 2º do art. 10, ou no caso de abuso do direito de greve.



Art. 14. Constitui abuso do direito de greve a inobservância das normas contidas na presente Lei, bem como a manutenção da paralisação após a efetiva implementação dos pactos ou de decisão judicial.

Parágrafo único. Na vigência dos pactos ou na eficácia de decisão judicial não constitui abuso do exercício do direito de greve a paralisação que:

I - tenha por objetivo exigir o efetivo cumprimento de cláusula ou condição até que os servidores gozem concretamente dos efeitos dos pactos coletivos;

II - seja motivada pela superveniência de fatos novo ou acontecimento imprevisto que modifique substancialmente a relação de trabalho.

Art. 15. Compete originariamente aos Tribunais Regionais Federais, aos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal e Territórios julgar os dissídios coletivos oriundos das relações de trabalho na Administração Pública e as ações de cumprimento dos pactos coletivos.

Parágrafo único. Se o dissídio for de âmbito nacional ou abranger mais de uma região da Justiça Federal, ou ainda, compreender mais de uma unidade da federação, é do Superior Tribunal de Justiça a competência tratada no *caput* deste artigo.

Art. 16. A participação dos dirigentes sindicais nos processos negociais será considerada como efetivo exercício.

Art. 17. Para atender ao disposto nesta lei, fica assegurado aos servidores públicos o afastamento dos respectivos cargos, empregos ou funções exercidas, quando investidos em mandato classista, em proporção a ser estabelecida pela lei que regulamente a relação de trabalho dos servidores públicos, de forma a permitir o livre exercício da atividade sindical.

§ 1º É assegurado ao dirigente sindical afastado para exercer mandato classista todos os direitos, garantias e vantagens pessoais ou decorrentes do cargo, emprego ou função ocupadas quando do afastamento.

§ 2º O ônus de afastamento de servidores para desempenho de mandato classista será de responsabilidade do órgão ou ente com o qual o servidor tenha vínculo.



§ 3º É garantida a inamovibilidade do dirigente sindical até um ano após o término do mandato classista, salvo por solicitação do próprio servidor.

§ 4º O direito de afastamento dos dirigentes sindicais se aplica aqueles que desempenham mandato classista em sindicatos, federações, confederações e centrais sindicais.

§ 5º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão regulamentar o afastamento dos dirigentes sindicais no prazo de 1 (um) ano da publicação desta Lei e, Na existência de lei anterior que regulamente esta questão, prevalece aquela que for mais favorável ao servidor público.

Art. 18. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.