

# Parecer Jurídico

**DA NEGOCIAÇÃO COLETIVA NO SERVIÇO PÚBLICO BRASILEIRO:  
OS CAMINHOS A SEREM TRILHADOS PARA A EFETIVAÇÃO DO DIREITO**

**LARISSA BENEVIDES**

**BRUNO FISCHGOLD**

**ANA SYLVIA PINTO COELHO**

**SUSANA BOTÁR**

**DA NEGOCIAÇÃO COLETIVA NO ÂMBITO DO SERVIÇO PÚBLICO BRASILEIRO:  
OS CAMINHOS A SEREM TRILHADOS PARA A EFETIVAÇÃO DO DIREITO**

**Sumário**

APRESENTAÇÃO .....	3
1. A NEGOCIAÇÃO COLETIVA NO ÂMBITO DO DIREITO DO TRABALHO .....	5
2. A NEGOCIAÇÃO COLETIVA NO SERVIÇO PÚBLICO SEGUNDO O MINISTRO MARCO AURÉLIO MELO .....	11
3. AS DIRETRIZES DA CONVENÇÃO N. 151 E DA RECOMENDAÇÃO N. 159 DA OIT. 15	
4. O PLS N. 397/2015 (PL N. 3.831/2015).....	19
5. O CAMINHO QUE PODE SER BUSCADO .....	26
CONCLUSÃO.....	30

## DA NEGOCIAÇÃO COLETIVA NO ÂMBITO DO SERVIÇO PÚBLICO BRASILEIRO: OS CAMINHOS A SEREM TRILHADOS PARA A EFETIVAÇÃO DO DIREITO

### APRESENTAÇÃO

O Governo Federal reabriu, em fevereiro de 2023, a Mesa Nacional de Negociação Permanente (MNNP). Ela foi originalmente instituída em 2003, para buscar a construção “de alternativas e formas para obter a melhoria das condições de trabalho, a recomposição do poder aquisitivo dos salários e o estabelecimento de uma política salarial permanente, capaz de evitar novas perdas, pautada por uma política conjugada de democratização das relações de trabalho, de valorização dos servidores públicos e de qualificação dos serviços prestados à população”, consoante Protocolo para sua Instituição Formal, publicado no Diário Oficial da União (DOU) de 27 de junho de 2003 (Seção 1, página 66)<sup>1</sup>.

A MNNP funcionou entre 2003 e 2016 e ao longo de 14 (quatorze) anos, possibilitou a formulação de 175 (cento e setenta e cinco) Termos de Acordo, segundo dados do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI)<sup>2</sup>. Em 2023, o primeiro acordo fechado entre o MGI e as entidades representativas de servidores públicos federais resultou na concessão de aumento salarial linear de 9% (nove por cento) para todos os servidores e no reajuste de 43,6% (quarenta e três vírgula seis por cento) do auxílio-alimentação, que passou de R\$ 458,00 (quatrocentos e cinquenta e oito reais) para R\$ 658,00 (seiscentos e cinquenta e oito reais).

Segundo o art. 1º do Regimento Interno da MNNP, aprovado pela Portaria SGPRT/MGI n. 3.634, de 13 de julho de 2023, o colegiado tem natureza de instrumento de interlocução com servidores e empregados públicos civis da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Suas finalidades são instituir metodologias de tratamento para pautas e demandas apresentadas pelos envolvidos, decorrentes das relações funcionais e de trabalho;

---

<sup>1</sup> Disponível em <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=27/06/2003&jornal=1&pagina=66&totalArquivos=80>.

<sup>2</sup> Disponível em <https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/noticias/2023/julho/governo-e-sindicatos-assinam-regras-da-mesa-de-negociacao-permanente-com-servidores>.

negociar pauta unificada de reivindicações e debater propostas de melhorias nos níveis de resolutividade e da qualidade dos serviços prestados à população.

Apesar de passo importante no reconhecimento da possibilidade de utilização da negociação coletiva no âmbito do serviço público federal, a reinstalação da MNNP não implica sua efetiva instituição como ferramenta de solução de conflitos entre o Estado e seus servidores. Esse direito ainda está pendente de regulamentação.

As garantias de sindicalização e greve foram estendidas aos servidores públicos pela Constituição de 1988, mas não houve menção expressa à negociação coletiva no texto constitucional. Boa parte da doutrina defende que essa previsão seria desnecessária, porquanto a possibilidade de organização em entidades representativas tem como consequência a luta por direitos da categoria, que tem como uma de suas formas a negociação coletiva. Essa, se frustrada, resulta em greve. Ou seja, não há organização sindical e greve sem negociação coletiva<sup>3</sup>.

Para sanar essa lacuna, o legislador ordinário fez constar da alínea “d” do art. 240 da Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990, o direito à negociação coletiva, quando da edição do Regime Jurídico Único (RJU). Esse dispositivo foi vetado pelo Presidente da República, veto esse posteriormente rejeitado pelo Congresso Nacional. Pouco depois, em 1992, a questão foi levada à análise do Supremo Tribunal Federal (STF) por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 492/DF, proposta pelo então Procurador-Geral da República, Aristides Junqueira Alvarenga. A ADI n. 492/DF foi julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do dispositivo. Desde então, coloca-se em debate a validade da negociação coletiva na seara pública.

Após a instituição da MNNP em 2003, a prerrogativa de negociação coletiva no serviço público ganhou contornos mais claros com a ratificação, em 2010, da Convenção n. 151 e da Recomendação n. 159, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que tratam das Relações do Trabalho da Administração Pública. Ambas foram internalizadas pelo Decreto n. 7.944, de 06 de março de 2013. Com isso, o Brasil assumiu o compromisso de estabelecer a negociação coletiva no setor público, compromisso ainda não concretizado após mais de 10 (dez) anos. O tema foi e é objeto de vários projetos de leis e propostas, cuja análise e aprovação se fazem urgentes.

---

<sup>3</sup> Partilha desse entendimento Arnaldo Boson Paes: “Assim, a não remissão expressa do art. 39 da CF ao inciso XXVI do art. 7º não é suficiente para excluir o reconhecimento das convenções e dos acordos coletivos, até por que inconcebível um sistema de relações coletivas de trabalho que assegure a liberdade sindical e garanta o direito de greve sem que esteja institucionalizada a negociação coletiva como via adequada para a resolução dos conflitos coletivos”. In: PAES, Arnaldo Boson. *Negociação Coletiva no Serviço Público*. Revista do Tribunal Superior do Trabalho, São Paulo, v. 82, n. 4, p. 85-107, out./dez. 2016.

Essa é uma luta há muito travada pelas centenas de entidades sindicais e associativas de servidores públicos, que buscam na positividade desse direito mais um importante instrumento, senão o principal, para a defesa dos interesses das categorias que representam. Para subsidiar esse trabalho, foi formulado o presente estudo que, a partir da análise da sistemática de acordos e convenções coletivas celetistas, do voto do Ministro Marco Aurélio na ADI n. 492/DF, das diretrizes da Convenção n. 151 e da Recomendação n. 159 da OIT e do Projeto de Lei do Senado (PLS) n. 397/2015, busca apontar caminhos que podem ser trilhados para que se conquiste a concretização da negociação coletiva no âmbito público.

## **1. A NEGOCIAÇÃO COLETIVA NO ÂMBITO DO DIREITO DO TRABALHO**

Da redação original da Consolidação das Lei do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943, não constou previsão expressa acerca da negociação coletiva entre empregados e empregadores. No art. 611, havia menção apenas à figura do contrato coletivo de trabalho, convênio de caráter normativo pelo qual sindicatos representativos de categorias econômicas e profissionais estipulavam condições para disciplinar as relações individuais de trabalho no âmbito da respectiva representação.

Mais de 20 (vinte) anos depois, com a publicação do Decreto-Lei n. 229, de 28 de fevereiro de 1967, o art. 611 da CLT foi alterado para eliminar a figura do contrato coletivo e introduzir a convenção e o acordo coletivos de trabalho<sup>4</sup>. Na mesma oportunidade, o art. 616 passou a encampar o instrumento da negociação coletiva<sup>5</sup>. Contudo, a CLT não trouxe o conceito de negociação coletiva.

---

<sup>4</sup> Art. 611. Convenção Coletiva de Trabalho é o acordo de caráter normativo, pelo qual dois ou mais Sindicatos representativos de categorias econômicas e profissionais estipulam condições de trabalho aplicáveis, no âmbito das respectivas representações, às relações individuais de trabalho.

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

§ 2º As Federações e, na falta desta, as Confederações representativas de categorias econômicas ou profissionais poderão celebrar convenções coletivas de trabalho para reger as relações das categorias a elas vinculadas, inorganizadas em Sindicatos, no âmbito de suas representações.

<sup>5</sup> Art. 616 - Os Sindicatos representativos de categorias econômicas ou profissionais e as empresas, inclusive as que não tenham representação sindical, quando provocados, não podem recusar-se à negociação coletiva.

§ 1º Verificando-se recusa à negociação coletiva, cabe aos Sindicatos ou empresas interessadas dar ciência do fato, conforme o caso, ao Departamento Nacional do Trabalho ou aos órgãos regionais do Ministério do Trabalho e Previdência Social, para convocação compulsória dos Sindicatos ou empresas recalcitrantes.

§ 2º No caso de persistir a recusa à negociação coletiva, pelo desatendimento às convocações feitas pelo Departamento Nacional do Trabalho ou órgãos regionais do Ministério de Trabalho e Previdência Social, ou se malograr a negociação entabulada, é facultada aos Sindicatos ou empresas interessadas a instauração de dissídio coletivo.

Ronaldo Jorge Araújo Vieira Júnior aponta que a negociação coletiva é “o conjunto de tratativas, discussões e argumentos manejados de parte a parte com o intuito de tratar conflitos e produzir consensos envolvendo questões trabalhistas, que se resolvem em acordos ou convenções coletivas, sem que seja necessário recorrer ao Poder Judiciário”<sup>6</sup>. É fórmula de autocomposição entre representantes do capital e do trabalho.

Foi apenas com a Constituição de 1988 que a negociação coletiva foi inserida no texto constitucional. O art. 8º, inciso VI, prevê que “é obrigatória a participação dos sindicatos nas negociações coletivas de trabalho”, o art. 7º, incisos VI e XIV, estabelecem que “irredutibilidade do salário, salvo o disposto em convenção ou acordo coletivo” e a “jornada de seis horas para o trabalho realizado em turnos ininterruptos de revezamento, salvo negociação coletiva” e o art. 114, §1º, dispõe que: “Frustrada a negociação coletiva, as partes poderão eleger árbitros.”

Segundo Ronaldo Jorge Araújo Vieira Júnior, o ciclo das relações trabalhistas fecha-se no texto constitucional:

Assegura-se o direito à associação profissional ou à sindicalização. Dessa forma, estabelece-se que a associação profissional ou o sindicato será o interlocutor dos trabalhadores perante os empregadores. Instrumentaliza-se o debate trabalhista.

Após, reafirma-se a possibilidade de realização de negociação coletiva, em que a participação das entidades sindicais é obrigatória. Cria-se espaço, qualificado pelo texto constitucional, de identificação e resolução de conflitos trabalhistas no setor privado.

Por fim, esgotadas as possibilidades de negociação coletiva, o texto constitucional contempla o recurso extremo ao direito de greve em seu art. 9º.<sup>7</sup>

Os instrumentos primordiais da negociação coletiva trabalhista são a Convenção Coletiva de Trabalho (CCT), formalizada, necessariamente, entre entidades sindicais representativas de empregados e empregadores, e o Acordo Coletivo de Trabalho (ACT), firmado entre empresa ou grupo de empresas (não representadas por sindicato patronal) e o sindicato

---

§ 3º Havendo Convenção ou Acordo ou sentença normativa vigentes, a instauração do dissídio coletivo só poderá ocorrer a partir de 60 (sessenta) dias antes de esgotado o respectivo prazo de vigência, vigorando o novo instrumento a contar do término deste.

§ 4º - Nenhum processo de dissídio coletivo de natureza econômica será admitido sem antes se esgotarem as medidas relativas à formalização da Convenção ou Acordo correspondente.

<sup>6</sup> VIEIRA Jr., Ronaldo Jorge Araújo. *A Constitucionalidade da Negociação Coletiva no Setor Público Brasileiro*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/ Senado, ago/2013 (Texto para Discussão nº 135). Disponível em: [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos). Acesso em 15/ago/2013.

<sup>7</sup> Idem.

representativo de seus empregados. A CCT é mais ampla: atinge todas as empresas e todos os empregados das bases territoriais das entidades envolvidas, ao passo que o ACT é mais restrito: aplica-se apenas aos empregados da empresa (ou empresas) que subscreveram o diploma. Não possui aplicação, portanto, às empresas não convenientes e nem aos seus respectivos empregados.

Maurício Godinho Delgado, atual Ministro do Tribunal Superior do Trabalho (TST), aponta que ambos os instrumentos podem englobar regras jurídicas ou dispositivos normativos e cláusulas contratuais ou dispositivos obrigacionais. As regras jurídicas geram direitos e obrigações que irão integrar os contratos individuais de trabalho (como preceitos que conferem reajustes salariais, fixam pisos normativos ou asseguram garantias provisórias de emprego) e têm efeitos *erga omnes*, respeitadas as fronteiras da representação sindical e da base territorial das entidades.

As cláusulas contratuais criam direitos e obrigações para as partes convenientes — sindicato obreiro e empregador, no caso do ACT, e sindicatos obreiro e patronal, no caso de CCT —, como a necessidade de manutenção de cadastro atualizado de trabalhadores, e têm efeitos *interpartes*.<sup>8</sup>

A data destinada à implementação dos reajustes salariais pactuados em negociação coletiva é conhecida como data-base. É comum as categorias adotarem a data-base de 1º de maio de cada ano, justamente em razão do simbolismo envolvido nas comemorações do Dia do Trabalhador. E para que os resultados da negociação coletiva sejam implementados na data-base prevista, os debates entre as partes envolvidas têm início meses antes, de sorte a se cumprir regularmente o calendário e dar segurança jurídica às partes. Por essa razão, o período do ano em que empregadores e empregados representados por seus sindicatos se reúnem para repactuar as condições de trabalho pode ser também chamado data-base.

Quanto à duração, tanto a CCT quanto o ACT não podem se estender por mais de 2 (dois) anos, como previsto na atual redação do art. 614, §3º, CLT, que vedou expressamente a ultratividade e assim dispôs: “Não será permitido estipular duração de convenção coletiva ou acordo coletivo de trabalho superior a dois anos, sendo vedada a ultratividade”.

Questão de suma importância é saber a hierarquia entre as normas negociadas e as regras estatais, entre as normas de CCT e de ACT e entre as regras coletivas e os contratos individuais de trabalho.

Aponta Delgado que será aplicada ao caso concreto a norma mais favorável ao empregado, considerada a norma hierarquicamente superior. O vértice da pirâmide normativa, portanto, não será a necessariamente a Constituição ou a lei federal, mas a norma mais favorável

---

<sup>8</sup> DELGADO, Maurício Godinho. Curso de Direito do Trabalho. 14ª ed. São Paulo, Ltr, 2015, p.1481-1486.

ao empregado. Haverá uma incidência concorrente entre as regras heterônomas estatais e as regras autônomas privadas coletivas: “a norma que disciplinar uma dada relação de modo mais benéfico ao trabalhador prevalecerá sobre as demais, *sem derrogação permanente, mas mero preterimento, na situação concreta enfocada*”. O parâmetro para adoção da norma mais favorável não será o indivíduo tomado isoladamente, mas a coletividade interessada ou o trabalhador objetivamente considerado.<sup>9</sup>

Mas em que medida as normas juscoletivas podem se contrapor às normas estatais existentes? Para Delgado, o negociado prevalecerá sobre o legislado se respeitados 2 (dois) critérios objetivamente fixados: (i) quando as normas autônomas juscoletivas implementam um padrão setorial de direitos superior ao padrão geral oriundo da legislação heterônoma aplicável; (ii) quando as normas autônomas juscoletivas transacionam setorialmente parcelas trabalhistas de indisponibilidade apenas relativa (e não de indisponibilidade absoluta). É o chamado princípio da adequação setorial negociada<sup>10</sup>.

De acordo com o primeiro critério, as normas negociadas prevalecerão se garantirem mais direitos que o padrão geral existente, denominado pela doutrina de “patamar mínimo civilizatório”. Já no segundo critério, podem ser objeto de acordo normas de indisponibilidade relativa, ou seja, que admitem algum tipo de renúncia por parte de seus titulares, quer por sua natureza, quer pela existência de expresse permissivo<sup>11</sup>.

São direitos de indisponibilidade absoluta os contidos no art. 611- B da CLT, segundo o qual não podem ser objeto de CCT ou ACT, exclusivamente, a supressão ou a redução de direitos relativos a salário-mínimo; valor nominal do décimo terceiro salário; remuneração do trabalho noturno superior à do diurno; salário-família; repouso semanal remunerado, aposentadoria, licença-maternidade, licença-paternidade, entre outros; as normas constitucionais em geral, salvo ressalvas expressas no texto; e as normas de tratados e convenções internacionais vigentes no Brasil.

No embate entre ACT e CCT, após a publicação da Lei n. 13.467, de 13 de julho de 2017 (a denominada Reforma Trabalhista), que conferiu nova redação ao art. 620 da CLT, sempre prevalecerá o disposto em ACT. Tal alteração legislativa veio ao encontro do posicionamento da jurisprudência pátria que já assegurava a prevalência dos diplomas coletivos mais específicos – desde que posteriores. Quanto à aderência das normas coletivas aos contratos individuais do

---

<sup>9</sup> Idem, p. 1489 e 1491.

<sup>10</sup> Idem, p. 1495-1497.

<sup>11</sup> São exemplos o montante salarial, nos termos do art. 7º, inciso XI, da Constituição; e o montante de jornada: art. 7º, incisos XIII e XIV, também da Constituição.



trabalho, as primeiras inserem-se nos contratos até que os diplomas negociados sejam revogados por novo acordo com convenção. Ou seja, a aderência é restrita, não tem ultratividade plena.

Formalizado ACT ou CCT, é necessária a adoção de procedimentos formais para que tenham validade. Além da necessária observância de requisitos e formalidades contidos nos estatutos dos sindicatos envolvidos (ampla convocação, quórum de deliberação e aprovação, entre outros), o documento deve conter todas as informações elencadas no art. 613 da CLT (designação dos Sindicatos convenentes ou dos Sindicatos e empresas acordantes, prazo de vigência, penalidades para os sindicatos convenentes, os empregados e as empresas em caso de violação de seus dispositivos, entre outros), assumir forma escrita, sem emendas e sem rasuras, e ser replicado de acordo com o número de convenentes e devidamente assinado por todos eles.

Dentro do prazo de 8 (oito) dias após a assinatura, ele deve ser depositado no órgão correspondente do Ministério do Trabalho. O ACT e a CCT entrarão em vigor 3 (três) dias após a data de entrega no órgão competente. Em 5 (cinco) dias do depósito, deverá ser afixado nas sedes dos sindicatos e nos estabelecimentos das empresas envolvidas, como previsto no art. 614 da CLT.

Caso as condições pactuadas no ACT ou na CCT sejam descumpridas, o Ministério do Trabalho e Emprego deve ser acionado para que verifique o não cumprimento das condições acordadas.

Caso isso se confirme, a parte ofensora deverá se submeter às penalidades previstas no instrumento coletivo e poderá ainda pagar multa a ser fixada pelo órgão ministerial. O descumprimento pode ser levado também à apreciação do Poder Judiciário, que analisará sua ocorrência, cabimento e adequação de sanções a serem aplicadas.<sup>12</sup>

Se a negociação coletiva em âmbito trabalhista não resultar em ACT ou CCT, restará às partes, desde que de comum acordo, ajuizar dissídio coletivo de natureza econômica podendo a Justiça do Trabalho decidir o conflito, respeitadas as disposições mínimas legais de proteção ao trabalho, bem como as convencionadas anteriormente.<sup>13</sup> A competência para julgamento dos dissídios coletivos é do Tribunal Regional do Trabalho (TRT) que tiver jurisdição na base territorial dos sindicatos conflitantes ou do Tribunal Superior do Trabalho (TST) se o conflito exceder a jurisdição dos Tribunais Regionais do Trabalho.

---

<sup>12</sup> Cumpre destacar o inteiro teor do art. 8, §3º, da CLT, com a redação dada pela Reforma Trabalhista, que pretende limitar a atuação da Justiça do Trabalho – no momento de análise de acordos e convenções coletivas de trabalho – à conformidade destes diplomas coletivos aos elementos essenciais do negócio jurídico.

<sup>13</sup> Art. 114. Compete à Justiça do Trabalho processar e julgar: (...)

§ 2º Recusando-se qualquer das partes à negociação coletiva ou à arbitragem, é facultado às mesmas, **de comum acordo**, ajuizar dissídio coletivo de natureza econômica, podendo a Justiça do Trabalho decidir o conflito, respeitadas as disposições mínimas legais de proteção ao trabalho, bem como as convencionadas anteriormente.

A resolução do dissídio coletivo se dará por meio de uma sentença normativa, decisão judicial com conteúdo de norma jurídica, já que substitui um acordo ou convenção não celebrados. É hipótese excepcional em que o Judiciário exerce seu poder normativo, por meio de um provimento jurisdicional anômalo.

Se a decisão implicar novas condições de trabalho, poderá ser estendida a todos os trabalhadores da mesma categoria profissional que estiverem inseridos na jurisdição do TRT em que foi julgado o dissídio, *ex officio* ou por meio de solicitação, como previsto no art. 869 da CLT<sup>14</sup>.

Essa sentença normativa é passível de recurso para o TST, se originariamente julgada pelo TRT, ou para a Seção de Dissídios Coletivos do TST, se julgada de forma não unânime pelo Tribunal Superior.

Além disso, a decisão de um dissídio coletivo que fixe condições de trabalho pode ser revista em caso de modificação das circunstâncias que a fundamentaram. Essa revisão poderá ser promovida pelo Tribunal que proferiu a decisão, por solicitação do Ministério Público do Trabalho (MPT), dos sindicatos ou das empresas envolvidas.

Caso não haja revisão, as sentenças normativas têm prazo máximo de vigência de 4 (quatro) anos. Decorrido esse interstício, as cláusulas perdem validade e forçam as partes a negociar.

Alternativa ao insucesso da negociação coletiva é a instauração de greve<sup>15</sup>, que implica suspensão coletiva, temporária, total ou parcial da prestação do trabalho do empregado, e é instrumento de pressão dos trabalhadores em busca de melhores condições de trabalho. A legalidade do movimento paredista e das reivindicações pode ser objeto de apreciação da Justiça

---

<sup>14</sup> Art. 869 - A decisão sobre novas condições de trabalho poderá também ser estendida a todos os empregados da mesma categoria profissional compreendida na jurisdição do Tribunal:

- a) por solicitação de 1 (um) ou mais empregadores, ou de qualquer sindicato destes;
- b) por solicitação de 1 (um) ou mais sindicatos de empregados;
- c) ex officio, pelo Tribunal que houver proferido a decisão;
- d) por solicitação da Procuradoria da Justiça do Trabalho.

Art. 870 - Para que a decisão possa ser estendida, na forma do artigo anterior, torna-se preciso que 3/4 (três quartos) dos empregadores e 3/4 (três quartos) dos empregados, ou os respectivos sindicatos, concordem com a extensão da decisão.

§ 1º - O Tribunal competente marcará prazo, não inferior a 30 (trinta) nem superior a 60 (sessenta) dias, a fim de que se manifestem os interessados.

§ 2º - Ouvidos os interessados e a Procuradoria da Justiça do Trabalho, será o processo submetido ao julgamento do Tribunal.

<sup>15</sup> Com a publicação da Emenda constitucional n. 45, que instituiu o requisito do comum acordo, a greve se tornou o único recurso em caso de recusa à negociação coletiva pela impossibilidade de comum acordo entre as partes.

do Trabalho por dissídio coletivo, hipótese em que o Judiciário igualmente exercerá seu poder normativo.

Por todo o exposto, conclui-se que a negociação coletiva na seara trabalhista é indispensável para o aprimoramento da relação entre empregados e empregadores, e não apenas prerrogativa a ser exercida pelas partes quando houver interesse.

Podem ser objeto de acordo qualquer ato que implique melhoria de direitos trabalhistas frente ao mínimo legal garantido ou mesmo direitos de indisponibilidade relativa, seja por sua natureza, seja por expressa previsão legal ou constitucional. Formalizado o ACT ou a CCT, seu descumprimento enseja atuação do Ministério do Trabalho e Emprego ou mesmo do Judiciário, para que seja penalizada a parte infratora. Ou seja, não se admite descumprimento das condições devidamente pactuadas pelas partes envolvidas ou impostas por sentença normativa.

## **2. A NEGOCIAÇÃO COLETIVA NO SERVIÇO PÚBLICO SEGUNDO O MINISTRO MARCO AURÉLIO MELO**

Antes da Constituição de 1988, a sindicalização era vedada aos servidores públicos federais, como expressamente previsto no art. 566 da CLT: “Não podem sindicalizar-se os servidores do Estado e os das instituições paraestatais”. Com a nova realidade constitucional, não apenas a sindicalização, como o direito de greve, foram expressamente garantidos ao funcionalismo público. Contudo, não houve menção à possibilidade de negociação coletiva da categoria.

O art. 39, § 2º, do texto constitucional original – atual § 3º<sup>16</sup>, em face das alterações promovidas pela Emenda Constitucional (EC) n. 19, de 04 de junho de 1998 – que estende aos servidores públicos alguns dos direitos assegurados aos trabalhadores do setor privado nos diversos incisos do art. 7º da Constituição, não faz referência ao direito previsto no inciso XXVI.

Contudo, o que não se estendeu aos servidores públicos foi o direito de reconhecimento das convenções e acordos coletivos de trabalho, ou seja, o resultado da negociação que gera direitos e obrigações às partes envolvidas, e não a possibilidade de negociação coletiva.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> 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.

<sup>17</sup> VIEIRA Jr., Ronaldo Jorge Araújo. *A Constitucionalidade da Negociação Coletiva no Setor Público Brasileiro*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/ Senado, ago/2013 (Texto para Discussão nº 135). Disponível em: [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos). Acesso em 15/ago/2013.

De todo modo, quando da edição da Lei n. 8.112/1990, a alínea “d” assegurou ao servidor público civil o direito à negociação coletiva, garantia decorrente da livre associação sindical. O dispositivo foi vetado pelo Presidente da República, medida rejeitada pelo Congresso Nacional, que manteve a previsão legal. No entanto, pouco depois, sua constitucionalidade foi objeto da ADI n. 492/DF, julgada procedente pelo STF, consoante ementa colacionada a seguir:

CONSTITUCIONAL. TRABALHO. JUSTIÇA DO TRABALHO. COMPETÊNCIA. AÇÕES DOS SERVIDORES PUBLICOS ESTATUTARIOS. C.F., ARTS. 37, 39, 40, 41, 42 E 114. LEI N. 8.112, DE 1990, ART. 240, ALINEAS "D" E "E".

I - SERVIDORES PUBLICOS ESTATUTARIOS: DIREITO A NEGOCIAÇÃO COLETIVA E A AÇÃO COLETIVA FRENTE A JUSTIÇA DO TRABALHO: INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 8.112/90, ART. 240, ALINEAS "D" E "E".

II - SERVIDORES PUBLICOS ESTATUTARIOS: INCOMPETENCIA DA JUSTIÇA DO TRABALHO PARA O JULGAMENTO DOS SEUS DISSÍDIOS INDIVIDUAIS. INCONSTITUCIONALIDADE DA ALINEA "e" DO ART. 240 DA LEI 8.112/90.

III - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. (STF, ADI 492, Relator Ministro CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 12.11.1992, publicado em 12.03.1993)

Segundo o Relator, Ministro Carlos Velloso, como a natureza jurídica do regime jurídico único a que submetidos os servidores públicos é estatutária, que tem caráter objetivo, seus direitos, deveres, garantias e vantagens são definidos unilateralmente pelo Estado-legislador, que pode unilateralmente alterá-los a qualquer momento, sem se cogitar de direito à manutenção do regime anterior. Por essa razão, a negociação coletiva seria “absolutamente inconciliável com o regime jurídico estatutário do servidor público”.

O Ministro Marco Aurélio divergiu desse entendimento ao consignar que “as negociações com os servidores certamente não terão a mesma amplitude daquelas ligadas ao setor privado, mas daí excluí-las é olvidar o próprio texto constitucional além de retroagir-se a fase em relação à qual não se deve guardar saudade”.

Segundo o magistrado, não existem dúvidas sobre a característica do regime estatutário: revela-se a supremacia do Estado, a ponto de ficar em plano secundário, em prol do interesse público, da busca pelo bem comum, garantias tradicionais como o ato jurídico perfeito e acabado e o direito adquirido. Contudo, esse sistema estaria ultrapassado após a promulgação da Constituição de 1988 e da Lei n. 8.112/1990.

A Carta de 1988 aproximou o Estado, nas relações mantidas com os servidores, dos demais tomadores de serviços, providência de grande cunho social.

Isso estaria expresso no então §2º do art. 39 (hoje §3º), que faz referência a vários incisos do art. 7º da Constituição, com o objetivo de uniformizar as situações dos trabalhadores urbanos e rurais com os “outrora inferiorizados” servidores públicos.

Nesse cenário, no art. 37, inciso VI da Constituição, previu-se o direito à associação sindical: com isso, possibilitou-se a atuação conjunta do elo mais frágil da relação jurídica, dando-lhe mais envergadura. Além disso, o Estado passou a ter um interlocutor autorizado. Além da associação sindical, o mesmo art. 37, no inciso VII, assegurou o direito à greve e a possibilidade de coletivamente se demonstrar insatisfação com as circunstâncias reinantes. Que valia teriam esses direitos se o Estado majestático não puder ser chamado a negociar?

Para o magistrado, a limitação do art. 169 da Constituição não é empecilho à negociação no âmbito público por 4 (quatro) motivos: (i) o art. 169 não tem origem no paternalismo característico de rodadas de negociação coletiva com servidores, mas em distorções de administradores anteriores que não se preocupavam com a coisa pública; (ii) a negociação coletiva não afasta a necessidade de se observar que é de iniciativa exclusiva do Executivo o encaminhamento do projeto de lei referente a alterações do regime jurídico dos servidores públicos; (iii) do Estado devem ser cobrados atos responsáveis e não apenas gozo de privilégios; (iv) não se pode prescindir de instrumento viabilizador da paz social, que coloca em plano secundário interesses isolados,

Ainda que não haja no texto constitucional extensão expressa do direito ao “reconhecimento das convenções e acordos coletivos de trabalho” contido no art. 7º, inciso XXVI, aos servidores públicos, o legislador não está impossibilitado de avançar no campo social e prever outros direitos. Exemplos são as licenças para tratamento de saúde e por assiduidade.

Além disso, se o inciso XXVI não foi expressamente estendido aos servidores públicos, os incisos VI e XIII, que tratam de acordos e convenção coletivos, o foram. Eles preveem, respectivamente, “irredutibilidade do salário, salvo o disposto em convenção ou acordo coletivo” e a “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”. Ou seja, só seria a negociação viável no âmbito público para a redução de direitos dos servidores? Salaria o Ministro Marco Aurélio: “difícil é conceber não só o enfoque limitativo da remissão, como também a feitura de acordo coletivo que somente beneficie o Estado, a menos que se tenha o sindicato da categoria profissional dos servidores como integrado por ‘pelegos’ (...)”.

Nesse cenário, o Ministro Marco Aurélio concluiu que “a negociação coletiva está assegurada pela própria Constituição Federal, quer implicitamente, ao prever o direito à sindicalização e à greve, quer por remissão expressa incisos VI e VII do artigo 7º, no que dispõem que os salários e a jornada de trabalho podem ser reduzidos, desde que isto ocorra mediante acordo coletivo - § 2º do artigo 39”. Deve-se apenas harmonizar o instituto com os princípios que norteiam a Administração Pública: limites do art. 169 e da reserva privativa de lei.

Segundo Regina Coeli Moreira Camargos, do voto do Ministro Marco Aurélio é possível vislumbrar uma “regulamentação temperada” do direito de negociação coletiva para os servidores públicos que contemple as limitações constitucionais (arts. 37, 41 e 114) e infraconstitucionais (Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Orçamentária Anual e outras que estabelecem parâmetros legais para revisão dos valores das remunerações dos servidores)<sup>18</sup>.

Contudo, não foi dada a devida atenção ao posicionamento externado pelo Ministro Marco Aurélio. A posição majoritária do STF adotou o argumento de que as matérias relacionadas ao aumento de remuneração, à criação de cargos e carreiras e ao regime jurídico dos servidores públicos são submetidas à reserva legal, de iniciativa privativa do Presidente da República, no caso de servidores federais e, dos Governadores dos Estados e do Distrito Federal, no caso de servidores estaduais ou distritais, e dos Prefeitos, no caso de servidores municipais.

O entendimento adotado no julgamento da ADI n. 492/DF segue mantido até os dias atuais. Em 2003, o STF ainda editou o Enunciado n. 679 de sua Súmula, que prevê: “A fixação de vencimentos dos servidores não pode ser objeto de convenção coletiva”.

Esse posicionamento poderia ter sido revisto quando do julgamento do Recurso Extraordinário n. 693.456, no qual o Plenário do STF decidiu que a Administração deve efetuar os cortes de ponto de servidores grevistas referentes aos dias parados em razão de greve, salvo em caso de compensação que seja objeto de acordo entre as partes. Apesar de reconhecida, na oportunidade, a existência de um canal de diálogo entre servidores e Poder Público e da possibilidade de acordo para pôr fim aos efeitos do movimento paredista, não se admitiu a constitucionalidade da negociação coletiva no serviço público.

O cenário atual foi bem sintetizado por Ronaldo Jorge Araújo Vieira Júnior: “a negociação coletiva pura, transportada da experiência trabalhista privada, é inconstitucional quando aplicada ao setor público; a negociação coletiva temperada, obedecidas as balizas constitucionais, nos termos da Convenção n. 151 da OIT, é totalmente compatível com a

---

<sup>18</sup> CAMARGOS, Regina Coeli Moreira. *Cadernos da Reforma Administrativa. A regulamentação do direito de negociação coletiva e de greve no serviço público*. Fonacate: 2020. Disponível em <https://fonacate.org.br/wp-content/uploads/2020/07/Cadernos-Reforma-Administrativa-N.-3.pdf>.

Constituição de 1988”<sup>19</sup>. Ou seja, não deveria ter sido reconhecida a inconstitucionalidade da alínea “d” do art. 240 da Lei n.8.112/1990, mas deveria ter sido dada interpretação conforme à Constituição: a negociação coletiva é possível na seara pública, desde que observadas suas particularidades.

Da posição do Ministro Marco Aurélio, é possível extrair importantes elementos para a regulamentação do direito à negociação coletiva dos servidores públicos.

### **3. AS DIRETRIZES DA CONVENÇÃO N. 151 E DA RECOMENDAÇÃO N. 159 DA OIT**

Para aqueles que defendem que o direito à negociação coletiva pode ser dissociado das garantias de sindicalização e de greve e que ele não estaria previsto na Constituição, a internalização da Convenção n. 151 da OIT suprimiu essa possível anomia e incorporou ao ordenamento jurídico brasileiro a negociação coletiva no âmbito do serviço público.

A Convenção n. 151 da OIT foi ratificada pelo Decreto Legislativo n. 206, de 07 de abril de 2010. Em 07 de março de 2013 foi publicado o Decreto n. 7.944, que promulgou a “Convenção n. 151 e a Recomendação n. 159 da Organização Internacional do Trabalho sobre as Relações de Trabalho na Administração Pública”, firmadas em 1978.

Depois da ratificação, a regulamentação da Convenção n. 151 da OIT deveria ocorrer no prazo de 1 (um) ano, prorrogável por igual período, ou seja, até junho de 2012. Ocorre que até hoje ela não foi operacionalizada, o que configura um obstáculo às tratativas tendentes à institucionalização da negociação coletiva.

O Decreto n. 7.944/2013 foi revogado pelo Decreto n. 10.088, de 05 de novembro de 2019, que consolidou os atos normativos editados pelo Poder Executivo federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da OIT ratificadas pelo Brasil e em vigor, em observância à Lei Complementar n. 95, de 26 de fevereiro de 1998, e ao Decreto n. 9.191, de 1º de novembro de 2017. O §4º do art. 3º do Decreto n. 10.088/2019 replicou as definições de “pessoas empregadas pelas autoridades públicas” e de “organizações de trabalhadores” contidas no normativo revogado<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> VIEIRA Jr., Ronaldo Jorge Araújo. *A Constitucionalidade da Negociação Coletiva no Setor Público Brasileiro*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/ Senado, ago/2013 (Texto para Discussão nº 135). Disponível em: [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos). Acesso em 15/ago/2013.

<sup>20</sup> § 4º A Convenção nº 151 e a Recomendação nº 159 da OIT sobre as Relações de Trabalho na Administração Pública, constantes do [Anexo LXXVI](#), foram promulgadas com as seguintes declarações interpretativas: I - a expressão “pessoas empregadas pelas autoridades públicas”, constante do item 1 do Artigo 1 da Convenção nº 151, abrange tanto os empregados públicos, ingressos na administração pública mediante concurso público,

A Convenção n. 151 tem *status* de lei ordinária, disciplina a negociação coletiva dos servidores públicos e fixa importantes parâmetros a serem considerados pelo Poder Público. Esses parâmetros estão previstos nos arts. 7º e 8º do documento, que considera a negociação coletiva como uma iniciativa válida a ser estimulada, para que o Estado e seus servidores se valham da possibilidade de construção consensual de solução de conflitos jurídico-estatutários.

Vale transcrever ambos os dispositivos:

#### PARTE IV

#### PROCEDIMENTOS PARA FIXAÇÃO DAS CONDIÇÕES DE TRABALHO

##### Artigo 7

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

#### PARTE V

#### SOLUÇÃO DE CONFLITOS

##### Artigo 8

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

Percebe-se que cabe ao Estado signatário: (i) estabelecer mecanismos que possibilitem a negociação das condições de trabalho entre as autoridade públicas e as organizações de trabalhadores da Administração ou instituir qualquer outro meio que permita aos representantes de servidores públicos participarem na fixação dessas condições; (ii) e, uma vez

---

regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo [Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943](#), quanto os servidores públicos federais, regidos pela [Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990](#), e os servidores públicos estaduais e municipais, regidos pela legislação dos respectivos entes federativos; e  
II - consideram-se “organizações de trabalhadores” abrangidas pela Convenção apenas as organizações constituídas nos termos do [art. 8º da Constituição](#).



existente conflito decorrente da fixação das condições de trabalho, solucioná-lo por meio de negociação entre as partes interessadas ou de outras formas que garantam independência e imparcialidade, como mediação, conciliação ou arbitragem.

Ressalta-se que tanto o art. 7º quando o art. 8º salientam que as medidas adotadas devem ser “adequadas às condições nacionais”. Ou seja, as peculiaridades de cada signatário devem ser consideradas, não havendo modelo pré-definido a ser implementado pela simples internalização da Convenção n. 151. Cada realidade deve ser considerada.

O Estado brasileiro carece da adoção dessas medidas previstas nos arts. 7º e 8º. A criação, em 2003, e a reinstalação, em 2023, da MNNP representa importante avanço, visto que compete ao colegiado promover a interlocução entre o Governo e os servidores e os empregados públicos civis da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional; e celebrar Termo de Acordo como resultado do consenso obtido e zelar pelo seu cumprimento, como disposto no art. 2º do Regimento Interno da MNNP, estabelecido pela Portaria SGPRT/ MGI n. 3.634/2023.

Contudo, a experiência da mesa criada em 2003 não foi bem-sucedida no que se refere à interlocução de temas gerais de interesse de todos os servidores e de toda administração pública: os temas negociados se transformaram em “negociações sem fim”. O que adquiriu relevo foram as negociações setoriais centradas na questão econômica. Em síntese, “o compromisso de democratização das relações de trabalho e de melhorias na qualidade do serviço prestado em parceria com a respectiva gestão, não avançou significativamente”, como aponta Grupo de Reflexão sobre Trabalho e Sindicalismo composto pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), pelo Friedrich Ebert Stiftung, Brasil (FES) e pelo Internacional de Serviços Públicos (ISP) <sup>21</sup>.

Ademais, instituído por ato infralegal, o colegiado por ser desfeito a qualquer tempo ou mesmo ficar inativo, como ocorreu entre 2016 e 2022. Não há garantias de que a ferramenta será plenamente utilizada e que terá a efetividade a que se propõe.

Importante considerar ainda que a participação de entidades sindicais é restrita a 20 (vinte) representantes de organizações de âmbito nacional estabelecidas os termos do art. 8º da Constituição. Ou seja, apenas a sindicatos, em número diminuto, é possibilitado intervir. Somente na hipótese de inexistência de entidade sindical é que será considerada a entidade de caráter

---

<sup>21</sup> As conclusões do Subgrupo de Trabalho (SGT) sobre Organização Sindical e Negociação Coletiva no Setor Público, sobre coordenação de Rita Pinheiro, foram sintetizados no documento intitulado “Organização Sindical e Negociação Coletiva no Setor Público”, de dezembro de 2002. Ele está disponível em <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/19862.pdf>.

classista que for mais representativa na base envolvida. Salienta-se que seria interessante dar primazia à representatividade e não à natureza da entidade, visto que existem sindicatos muito genéricos e associações mais específicas que podem ser indevidamente excluídas das negociações.

Vale também apontar que não há disposição acerca da solução de conflitos, caso existentes, como requer o art. 8º da Convenção n. 151 da OIT. Há apenas a previsão de nomeação de um mediador integrante de entidade da sociedade civil caso sejam frustradas as negociações.

Além dos parâmetros de negociação coletiva fixados nos arts. 7º e 8º, a Convenção n. 151 da OIT, em seu art. 1º traz a forma como as orientações ali contidas serão aplicadas a pessoas empregadas, aos trabalhadores da Administração Pública de alto nível, às forças armadas e à polícia. O arts. 2º e 3º definem os “trabalhadores da Administração Pública” e as “organizações de trabalhadores da Administração Pública”.

A garantia do direito de sindicalização dos trabalhadores do serviço público aparece no art. 4º. Esse preceito resguarda aos servidores o gozo de uma proteção adequada contra todos os atos discriminatórios que signifiquem uma conduta antissindical. O art. 5º assegura a independência das organizações sindicais, protegendo-as de ingerências por parte da autoridade pública.

O art. 6º concede facilidades aos representantes dos trabalhadores do serviço público para o rápido e eficaz desempenho de suas funções, inclusive durante as horas de trabalho. O art. 9º aponta que os trabalhadores da Administração Pública devem usufruir dos direitos civis e políticos, que são essenciais ao exercício normal da liberdade sindical. Os arts. 10 a 17 trazem disposições pertinentes à ratificação, vigência e denúncia da Convenção n. 151.

A Recomendação n. 159<sup>22</sup>, por sua vez, determina que nos países em que existam procedimentos para o reconhecimento das organizações de trabalhadores da Administração

---

<sup>22</sup> 1.1) 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 e V da Convenção sobre as Relações de Trabalho na Administração Pública, 1978, tal determinação deveria basear-se em critérios objetivos e pré-estabelecidos respeito do caráter representativo dessas organizações.

2) Os procedimentos referidos na alínea 1) do presente Parágrafo deveriam ser de tal natureza que não estimulem a proliferação de organizações que cubram as mesmas categorias de trabalhadores da Administração Pública.

2. 1) Em caso de negociação das condições de trabalho de conformidade com a Parte IV da Convenção sobre as Relações de Trabalho na Administração Pública, 1978, os indivíduos ou órgãos competentes para negociar em nome da autoridade pública, e os procedimentos para pôr em prática as condições de trabalho estabelecidas, deveriam ser previstos pela legislação nacional ou por outros meios apropriados.

2) No caso em que outros mecanismos, que não a negociação, forem utilizados para permitir aos representantes dos trabalhadores da Administração Pública participar na fixação das condições de trabalho, o procedimento para

Pública, esse reconhecimento deve basear-se em critérios objetivos e pré-estabelecidos de acordo com o caráter representativo dessas organizações, de sorte que não proliferem organizações que cubram as mesmas categorias de servidores. Além disso, em caso de negociação das condições de trabalho, os competentes para negociar em nome da autoridade pública e os meios para pôr em prática o acordado devem ser inseridos na legislação de cada país.

Se forem utilizados outros mecanismos que não a negociação para fixação das condições de trabalho, a forma de garantir a participação dos interessados deve estar prevista nas legislações nacionais. Finalmente, o acordo deve conter sua vigência e sua forma de renovação ou revisão.

Pode-se dizer, dessa forma, que há apenas a enunciação do direito à negociação coletiva na Convenção n. 151 da OIT, bem como o apontamento a seus parâmetros mais gerais, que devem ser adequados às condições nacionais de cada país.

Mais avanços são necessários para que a negociação coletiva se torne mecanismo permanente de tratamento de conflitos entre servidores e Estado, como último estágio antes da deflagração da greve no setor público<sup>23</sup>.

#### **4. O PLS N. 397/2015 (PL N. 3.831/2015)**

Entre as diversas proposições destinadas a disciplinar a negociação coletiva dos servidores públicos, merece destaque o PLS n. 397/2015, de autoria do Senador Antônio Anastasia, tanto em razão de seu conteúdo, que atende os parâmetros da Convenção n. 151 da OIT, quanto por ter sido o que mais próximo chegou de ser efetivado.

O projeto de lei foi aprovado no Senado em 2015 e pela Câmara em 2017, onde recebeu a numeração de PL 3.831/2015, mas foi inteiramente vetado pelo Presidente Michel Temer em dezembro de 2017. No Senado Federal, o veto foi derrubado por unanimidade, mas, na Câmara dos Deputados, não atingiu o quórum necessário para rejeição. Considera-se que as razões

---

assegurar essa participação e para determinar de maneira definitiva tais condições deveria ser previsto pela legislação nacional ou por outros meios apropriados.

3. Ao se concluir um acordo entre a autoridade pública e uma organização de trabalhadores da Administração Pública, em conformidade com o Parágrafo 2, alínea 1), da presente Recomendação, seu período de vigência e/ou seu procedimento de término, renovação ou revisão deve ser especificado.

4. Ao determinar a natureza e alcance das garantias que deveriam ser concedidas aos representantes das organizações de trabalhadores da Administração Pública, em conformidade com o Artigo 6, Parágrafo 3, da Convenção sobre as Relações de Trabalho na Administração Pública, 1978, deveria considerar-se a Recomendação sobre os Representantes dos Trabalhadores, 1971.

<sup>23</sup> VIEIRA Jr., Ronaldo Jorge Araújo. *A Constitucionalidade da Negociação Coletiva no Setor Público Brasileiro*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/ Senado, ago/2013 (Texto para Discussão nº 135). Disponível em: [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos). Acesso em 15/ago/2013.

de veto não subsistem, o que, inclusive, ensejou a reapresentação da proposição em mais de uma oportunidade, como será minudenciado adiante.

Quanto ao conteúdo do PLS n. 397/2015, vale esmiuçar seus pontos principais. Os arts. 1º e 2º trazem definições essenciais ao ato normativo: necessidade de observância da Convenção n. 151 e da Recomendação n. 159 da OIT, conceituação do que são “pessoas empregadas pelas autoridades públicas”, “organizações de trabalhadores” e definição da legitimidade de representantes quanto não houver entidade de primeiro grau.

Segundo o art. 3º, a negociação coletiva é “mecanismo permanente de prevenção e solução de conflitos envolvendo os servidores e empregados públicos e a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, bem como suas autarquias e fundações públicas”. O art. 4º prevê a edição de normas suplementares pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

O art. 5º estipula que a negociação coletiva deve observar os princípios gerais que regem a Administração Pública, contidos no *caput* do art. 37 da Constituição, além de princípios específicos ali elencados. Merecem destaque o “princípio da continuidade e perenidade da negociação coletiva”, que reflete a natureza de mecanismo permanente que o projeto pretende conferir à negociação coletiva; o princípio do “efetivo interesse em negociar”, para que a negociação não se dê apenas de modo formal; o princípio da “paridade de representação na negociação”, que garante participação igualitária entre os envolvidos, o que afasta a ideia de superioridade do Estado.

O art. 6º traz os objetivos da negociação coletiva: prevenção à instauração de conflitos, compromisso como os resultados obtidos na negociação, inclusive quando necessário, adoção de medidas junto ao Poder Legislativo, para tornar possível a conversão do que foi negociado; redução de greves e da judicialização de conflitos envolvendo servidores e entes estatais.

O art. 7º é de suma importância: ele elenca os limites legais e constitucionais a serem observados na negociação coletiva no setor público: o princípio da reserva legal<sup>24</sup>, a prerrogativa de iniciativa do Presidente da República nas leis que disponham sobre as matérias tratadas na alínea “a” do inciso II, do §1º do art. 61 da Constituição<sup>25</sup>, bem como as prerrogativas de iniciativa

---

<sup>24</sup> O Poder Público tem, constitucionalmente, o dever de observar o “princípio da legalidade”, pelo qual só pode fazer ou deixar de fazer aquilo que estiver previsto em lei.

<sup>25</sup> Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

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

II - disponham sobre:

contidas no inciso IV do art.51<sup>26</sup>, no inciso XIII do art. 52<sup>27</sup>, no inciso II do art. 96<sup>28</sup>, no §2º do art. 127<sup>29</sup> e nos §§3º e 4º do art. 134<sup>30</sup>, todos da Constituição Federal.

O art. 7º resguarda ainda a observância dos parâmetros orçamentários previstos no art. 169 da Constituição<sup>31</sup> e as regras relativas às despesas com pessoal previstas nos arts. 18 a 23

---

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

<sup>26</sup> Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados: (...)

IV - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#))

<sup>27</sup> Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal: (...)

XIII - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

<sup>28</sup> Art. 96. Compete privativamente: (...)

II - ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores e aos Tribunais de Justiça propor ao Poder Legislativo respectivo, observado o disposto no art. 169:

a) a alteração do número de membros dos tribunais inferiores;

b) a criação e a extinção de cargos e a remuneração dos seus serviços auxiliares e dos juízes que lhes forem vinculados, bem como a fixação do subsídio de seus membros e dos juízes, inclusive dos tribunais inferiores, onde houver; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003](#))

c) a criação ou extinção dos tribunais inferiores;

d) a alteração da organização e da divisão judiciárias

<sup>29</sup> Art. 127 (...)

§ 2º Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos, a política remuneratória e os planos de carreira; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento.

<sup>30</sup> Art. 134 (...)

§ 2º Às Defensorias Públicas Estaduais são asseguradas autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias e subordinação ao disposto no art. 99, § 2º.

§ 3º Aplica-se o disposto no § 2º às Defensorias Públicas da União e do Distrito Federal ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 74, de 2013](#))

§ 4º São princípios institucionais da Defensoria Pública a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional, aplicando-se também, no que couber, o disposto no art. 93 e no inciso II do art. 96 desta Constituição Federal. ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 80, de 2014](#))

<sup>31</sup> O dispositivo prevê que a despesa com pessoal ativo e inativo não pode exceder os limites previstos em lei complementar e que a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal deve observar limites e prazos da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LOA) e da Lei Orçamentária Anual (LOA).

da Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000<sup>32</sup>, bem como de outras restrições previstas em lei específicas.

O PLS n. 397/2015 determina ainda que a abrangência da negociação coletiva será definida livremente pelos representantes dos servidores e empregados públicos e representantes do ente estatal envolvidos na negociação, bem como os temas que podem ser submetidos à negociação, a saber: planos de carreira; criação, transformação e extinção de cargos, funções e empregos públicos; remuneração; revisão geral anual das remunerações, regime jurídico; estabilidade e avaliação de desempenho; condições de trabalho; planos de saúde; planos de capacitação; aposentadoria e demais benefícios previdenciários; organização sindical; qualidade dos serviços públicos prestados; política de recursos humanos; estrutura e funcionamento da administração pública direta, autárquica e fundacional.

Outro ponto importante é a previsão, nos arts. 14 e 15, de que os atos procrastinatórios, sejam eles omissivos ou comissivos por parte dos envolvidos, poderão ensejar a sua caracterização como infração disciplinar para os representantes dos órgãos estatais ou à aplicação de multa para as entidades sindicais.

Ademais, nos termos do art. 17, se houver acordo sobre questões que prescindam de lei para sua efetivação, elas serão encaminhadas diretamente aos órgãos ou entidades competentes para sua imediata aplicação. Quando as questões negociadas versarem sobre matérias que envolvam a reserva de lei e de iniciativa privativa, elas serão encaminhadas ao titular da iniciativa da respectiva lei para que as envie, na forma de projeto, ao Poder Legislativo, “obedecidas as balizas orçamentárias e as de responsabilidade fiscal”.

Caso acordo não seja feito, as partes poderão sujeitar-se a métodos alternativos de solução de conflitos, como mediação, conciliação e arbitragem.

Finalmente, de acordo com os arts. 20, 21 e 22, caso a matéria objeto de negociação deva ser veiculada por lei com reserva de iniciativa, cópia do termo de acordo será encaminhada com o projeto de lei e a exposição de motivos. Há o compromisso de que as entidades sindicais que representam os servidores e empregados públicos, e os órgãos estatais competentes pela articulação institucional com o Poder Legislativo e as Lideranças do Governo na respectiva Casa legislativa promoverão os esforços necessários para que os projetos de lei que veiculam o resultado de negociações coletivas exitosas tramitem com a celeridade desejada e respeitem, sempre quando possível, os resultados das negociações.

---

<sup>32</sup> A Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar n. 101/2002, prevê rígidos limites para o gasto com o funcionalismo público, que, no caso dos Estados e Municípios, não pode superar 60% (sessenta por cento) da Receita Corrente Líquida e, no âmbito da União, 50% (cinquenta por cento) da Receita Corrente Líquida.

O projeto mostrava-se bastante adequado à regulamentação da Convenção n. 151 da OIT e à instituição efetiva da negociação coletiva no serviço público. Contudo, após ampla aprovação do Congresso Nacional, foi surpreendentemente vetado pelo Presidente Michel Temer em dezembro de 2017. Eis as razões do veto:

Senhor Presidente do Senado Federal,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do § 1º do art. 66 da Constituição, decidi vetar integralmente, por inconstitucionalidade, o Projeto de Lei n. 3.831, de 2015 (n. 397/15 no Senado Federal), que "Estabelece normas gerais para a negociação coletiva na administração pública direta, nas autarquias e nas fundações públicas dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios".

Ouvidos, o Ministério da Justiça e Segurança Pública e a Advocacia-Geral da União manifestaram-se pelo veto ao projeto pelas seguintes razões:

"A proposição legislativa incorre em inconstitucionalidade formal, por invadir competência legislativa de estados, Distrito Federal e municípios, não cabendo à União editar pretensa norma geral sobre negociação coletiva, aplicável aos demais entes federativos, em violação aos artigos 25 e 30 da Constituição, bem como por apresentar vício de iniciativa, ao versar sobre regime jurídico de servidor público, matéria de iniciativa privativa do Presidente da República, a teor do artigo 61, § 1º, II, "c" da Constituição."

Essas, Senhor Presidente, as razões que me levaram a vetar o projeto em causa, as quais ora submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros do Congresso Nacional.

Duas foram as razões do veto: invasão de competência legislativa dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, visto que não caberia à União editar norma geral aplicável aos demais entes federativos; e vício de iniciativa, pois lei acerca do regime jurídico do servidor público deveria ser de iniciativa privativa do Presidente da República.

Percebe-se, na realidade, que novamente prevaleceu a interpretação da incompatibilidade entre o Regime Jurídico Único dos Servidores (Lei n. 8.112/1990) e a negociação coletiva como mecanismo de gestão das relações de trabalho no setor público.

Regina Coeli Moreira Camargos aponta que o veto pode ter considerado as restrições impostas pela Emenda Constitucional n. 95, de 15 de dezembro de 1996 (Teto de Gastos) e fatores de ordem política, decorrentes da proximidade do fim do mandato do Presidente Michel Temer<sup>33</sup>.

Para Florivaldo Dutra de Araújo, o argumento de que caberia à União editar norma geral seria improcedente, pois a matéria pressupõe tratamento uniforme em âmbito nacional em seus aspectos base. Como a negociação é ligada ao direito de greve, seja como meio de evitar sua eclosão, como instrumento de solucionar a paralisação, e ambos os direitos são imprescindíveis à atuação sindical, todo esse tripé deve ser regulado, pelo menos em seus aspectos essenciais, por norma nacional, pois seria inviável cada ente regular a matéria de modo inteiramente autônomo<sup>34</sup>.

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

Em setembro de 2019, foi apresentado à Câmara dos Deputados o PL n. 4795/2019, de autoria do Deputado Professor Federal Israel Batista, cujo conteúdo é idêntico ao do PLS 397/2015, consoante se infere da justificativa apresentada:

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

Insistiremos na necessidade de regulamentação da negociação coletiva no serviço público, por entendemos ser essa uma das mais relevantes questões no que concerne à modernização e democratização das relações entre o Estado, em sentido lato, e seus servidores.

---

<sup>33</sup> CAMARGOS, Regina Coeli Moreira. *Cadernos da Reforma Administrativa. A regulamentação do direito de negociação coletiva e de greve no serviço público*. Fonacate: 2020. Disponível em <https://fonacate.org.br/wp-content/uploads/2020/07/Cadernos-Reforma-Administrativa-N-3.pdf>.

<sup>34</sup> Araújo, Florivaldo Dutra de. União pode regular negociação coletiva no serviço público. Disponível em <https://fonacate.org.br/noticia/artigo-uniao-pode-regular-negociacao-coletiva-no-servico-publico/>. Acesso em 14/ago/2023.



O PL n. 4795/2019 foi apensado ao PL n. 4532/2012 e por consequência ao PL 4497/2001. O Deputado Federal Professor Israel Batista solicitou o desapensamento, pois os projetos não encontram semelhança temática, visto que o PL 4795/2019 trata de negociação coletiva, enquanto o PL n. 4497/2001 busca regulamentar o direito de greve dos servidores públicos.

O pedido foi indeferido, o que pode ser prejudicial à apreciação do pleito. A tramitação autônoma permitirá uma melhor análise da matéria, porquanto outros temas de grande controvérsia, como o direito de greve no serviço público não estarão em debate, e consequentemente uma maior chance de aprovação, como ocorreu com o PLS 397/2015 (PL 3831/2015). Ou seja, já há uma abertura para aprovação, mas desde outubro de 2019, o PL 4795/2019 não tem andamento.

No Senado Federal, tramitou o PL 711/2019, do Senador Antônio Anastasia, também de mesmo conteúdo do PL 4795/2019. O projeto chegou a ser incluído na pauta da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC) do Senado Federal, mas foi retirada de pauta e devolvida ao Relator, Senador Jaques Wagner, em fevereiro de 2020, para reexame do relatório. Em dezembro de 2022, a proposição foi arquivada em razão do fim da legislatura, nos termos do *caput* do art. 332 do Regimento Interno do Senado Federal.

O texto poderia voltar à pauta se fosse objeto de pedido de desarquivamento assinado por 1/3 (um terço) dos Senadores, até 60 (sessenta) dias após o início da primeira sessão legislativa da legislatura seguinte, ou seja, até abril do corrente ano, nos termos do §1º do art. 332 do Regimento Interno do Senado Federal. Contudo, essa medida não foi adotada.

De todo modo, o Senador Paulo Paim apresentou o PLS n. 1726/2023, igualmente réplica do PLS 397/2015, que aguarda apreciação da Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal (CAE). Em sua justificção, houve menção expressa à importância do PLS 397/2015, ao cenário atual que reclama a regulamentação da negociação coletiva e a improcedência de razões de veto utilizadas pelo Presidente Michel Temer em 2017:

(...) Contudo, a necessidade de regulamentação da negociação coletiva no serviço público, resultou ainda mais evidente, após, durante 4 anos, os servidores terem sido submetidos a um forte arrocho salarial, e terem sido integralmente obstruídos os canais de diálogo e negociação entre o Governo e entidades representativas. Por força disso, ao final de 2022 acumulavam-se perdas salariais expressivas, superando, em grande parte dos casos, mais de 35%, segundo a inflação aferida pelo IPCA-IBGE.

A impossibilidade de recurso ao Poder Judiciário para ajuizamento ao dissídio coletivo contribuiu para que essa relação conflituosa produzisse efeitos prolongados. E as decisões da Suprema Corte, virtualmente neutralizando a

aplicação da garantia constitucional da revisão geral anual prevista no art. 37, X da Constituição, impediram que houvesse qualquer solução para tais perdas salariais. Por essa razão, e em homenagem ao trabalho realizado por esta Casa, ao aprovar a proposição original do Senador Anastasia, grande homem público, e ao apreciar a nova proposição por ele apresentada, tendo sido apresentado brilhante parecer pelo Senador Jaques Wagner, é que apresentamos esta proposição, que preserva, em sua quase integralidade, a proposta apresentada nos termos do PL 711/2019 e incorpora as emendas do Relator na CCJC. Contudo, aportamos também a nossa contribuição, com pequenos ajustes formais que permitirão uma apreciação mais célere da matéria.

Por se tratar de Lei Nacional, regulamentando o que já estabelecem a Convenção nº Convenção nº 151 e da Recomendação nº 159, da Organização Internacional do Trabalho, entendemos que inexistem óbices constitucionais tanto à tramitação quanto aprovação da matéria, que irá contribuir efetiva e decisivamente para que as relações de trabalho no serviço público, em conformidade com os limites constitucionais, sejam orientadas pela colaboração, negociação e solução de conflitos com justiça e equidade. (...)

Espera-se que o PL n. 4795/2019 ou o PLS 1726/2023 tenham regular tramitação na presente legislatura, de sorte que, aprovado, haja o necessário regulamento da implementação da negociação coletiva no âmbito do serviço público.

## **5. O CAMINHO QUE PODE SER BUSCADO**

Sendo possível a negociação coletiva para servidores públicos, como demonstrado ao longo do presente estudo, necessário concretizá-la de acordo com as peculiaridades que envolvem a Administração Pública. Como bem salientou o Ministro Marco Aurélio em seu voto no julgamento da ADI n. 492/DF, “as negociações com os servidores certamente não terão a mesma amplitude daquelas ligadas ao setor privado, mas daí excluí-las é olvidar o próprio texto constitucional (...)”.

A tentativa de igualar, ou ao menos, aproximar a negociação coletiva privada com a negociação coletiva de servidores públicos é infrutífera. A ampla autonomia resguardada ao particular – que tudo pode fazer se não houver proibição expressa em lei – muito se distancia da reserva legal a que se submete a Administração Pública – que apenas pode agir quando houver expressa previsão legal. Dessa forma, as normas celetistas trazem um bom exemplo e acendem alguns alertas, como a obrigatoriedade da negociação coletiva, com a adoção de uma data-base para revisão das condições de trabalho, e a sua efetividade, mas não podem ser estendidas ao regime jurídico trazido pela Lei n. 8.112/1990 da forma como concebidas.

O pontapé inicial para efetivação da negociação coletiva no âmbito público é a observância dos parâmetros contidos na Convenção n. 151 e na Recomendação n. 159 da OIT, quais sejam: (i) o estabelecimento de mecanismos que possibilitem a negociação das condições de trabalho entre as autoridades públicas e as organizações de trabalhadores da Administração ou de quaisquer outros meios que permitam aos representantes de servidores públicos participarem da fixação de suas condições de trabalho; e (ii) a resolução de conflitos por meio de negociação ou de soluções alternativas, como mediação, conciliação ou arbitragem.

Além disso, há de se considerar as limitações reconhecidas pelo Ministro Marco Aurélio, que conduzem a um modelo de negociação temperada no serviço público: obediência à reserva legal, respeito às prerrogativas de iniciativa, observância dos parâmetros orçamentários e das regras relativas a realização de despesas com pessoal.

**O PLS 397/2015 (PL 3.831/2015), replicado nos atuais PL n. 4795/2019 e PLS 1726/2023, está de acordo com os parâmetros contidos na Convenção n. 151.**

O art. 8º do PLS 397/2015 (atuais PL n. 4795/2019 e PLS 1726/2023) prevê expressamente que os entes federativos deverão prover todos os meios necessários – aí incluídos recursos físicos, infraestrutura, materiais, computacionais e humanos – para a plena efetivação da negociação coletiva como mecanismo permanente de prevenção e de solução de conflitos, como exigido pelo art. 7º da Convenção n. 151. Ademais, em artigos subsequentes, são detalhados os temas que podem ser objeto de negociação, a forma de legitimação de representantes, a abrangência das deliberações, as penalidades por atos procrastinatórios devidamente comprovados e as formas como se dará cumprimento dos acordos.

Quanto às possibilidades de solução de conflitos, necessidade prevista no art. 8º da Convenção n. 151 da OIT, o art. 19 do PLS 397/2015 (atuais PL n. 4795/2019 e PLS 1726/2023), remete a processos de solução alternativas de conflitos caso se mantenha a discordância entre as partes após o processo de negociação.

Em relação às limitações legais e constitucionais a que submetidas a Administração Pública, cuja necessidade de observância foi apontada pelo Ministro Marco Aurélio no julgamento da ADI n. 492/DF, elas estão todas presentes no art. 7º e no art. 17 do PLS 397/2015 (atuais PL n. 4795/2019 e PLS 1726/2023), que expressamente preveem:

Art. 7º São limites constitucionais e legais a serem observados na negociação coletiva no setor público:

I – o princípio da reserva legal;

II – a prerrogativa de iniciativa do Presidente da República nas leis que disponham sobre as matérias tratadas no inciso II, do § 1º art. 61 da Constituição, e seus similares nas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais e Distrital;

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

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

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

VI – outras restrições previstas em leis específicas.

Art. 17. Havendo acordo integral entre as partes, deverão ser adotadas as seguintes medidas após a elaboração do termo previsto no art. 16:

I – as cláusulas da negociação que tratem de questões que prescindam de lei para sua efetivação serão encaminhadas aos órgãos ou entidades competentes para sua imediata adoção;

II – as cláusulas abrangidas pelo princípio da reserva legal e pela reserva de iniciativa serão encaminhadas ao titular da iniciativa da respectiva lei para que as envie, na forma de projeto, ao Poder Legislativo, obedecidas as balizas orçamentárias e as de responsabilidade fiscal.

O PL n. 4795/2019 e PLS 1726/2023, portanto, mostram-se adequados à regulamentação da negociação coletiva de servidores públicos. De todo modo, é possível ainda aperfeiçoá-los.

O primeiro ponto diz respeito à delimitação das entidades tidas como “organizações de trabalhadores” que podem atuar como representantes dos servidores públicos nas negociações. O §2º do art. 2º determina que essas “organizações de trabalhadores” são aquelas constituídas nos termos do art. 8º, que disciplina a associação profissional ou sindical. O §3º do mesmo dispositivo prevê que na falta de entidade sindical, assembleia de servidores interessados constituirá comissão de negociação. Ainda que seja facultada a participação de grupo que não compõe uma entidade sindical, não há menção expressa à possibilidade de atuação de associações. Logo, vale deixar claro que tanto entidades sindicais quanto associativas de servidores públicos podem atuar em processos negociais para fixação de condições de trabalho.

Um segundo aspecto que vale ser considerado é a obrigatoriedade de instituição da negociação coletiva: as proposições falam em um “princípio de continuidade e obrigatoriedade da negociação coletiva” (art. 5º, inciso II) e na negociação coletiva “como mecanismo permanente de prevenção e solução de conflitos” (art. 8º), mas não há garantias de que ela efetivamente acontecerá com alguma regularidade.

É primordial a estipulação de uma data-base, inclusive em atenção à obrigatoriedade de revisão geral anual contida no art. 37, inciso X, da Constituição: “a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices”. Como em 2023 o aumento remuneratório foi implementado em maio, em alusão à data-base mais utilizada na seara trabalhista, que se adote o mesmo marco a cada ano.

A inserção de um calendário de reuniões e apresentações de propostas, como contido na Portaria SGPRT/MGI n. 3.634/2023<sup>35</sup>, que trouxe o Regimento da MNNP de 2023, é também uma medida importante. A definição de fases deve ser mais clara: como a pauta pode ser apresentada, em quanto tempo ela deve ser apreciada, se possível a apresentação de elementos probatórios para embasar o convencimento das partes envolvidas. Ou seja, a previsão de medidas mais pragmáticas pode trazer segurança jurídica às partes envolvidas.

O terceiro ponto que merece ser pensado diz respeito aos meios capazes de forçar o cumprimento do acordo formulado. Esse é um dos aspectos mais frágeis da negociação coletiva no serviço público, pois na grande maioria dos casos será necessária a atuação do Legislativo. Justamente nessa hipótese, em que cláusulas do acordo abrangidas pelo princípio da reserva legal e pela reserva de iniciativa dependerão de atuação do titular da iniciativa e do Legislativo, não há meios de obrigá-lo a agir. Uma alternativa seria inserir no PL n. 4795/2019 e no PLS 1726/2023 que eventual movimento paredista em razão da inércia da Administração Pública será considerado

---

<sup>35</sup> Art. 10. A Bancada Sindical da Mesa Central poderá apresentar, anualmente, sempre no mês de janeiro de cada ano, pauta geral que deverá ser referendada pelas entidades dos servidores e empregados públicos federais integrantes da MNNP.

Art. 11. A Mesa Central da MNNP reunir-se-á, ordinariamente, no mês de fevereiro de cada ano para abertura de processo de negociação, tendo como objeto a pauta geral que for apresentada pela Bancada Sindical.

§ 1º As demais reuniões ordinárias da Mesa Central da MNNP ocorrerão nos meses de maio, agosto e novembro de cada ano.

§ 2º As reuniões extraordinárias serão convocadas, por consenso, sempre que necessário.

§ 3º As Mesas Setoriais estabelecerão seus prazos e procedimentos juntos aos respectivos órgãos, observado o disposto neste Regimento Interno e no Protocolo da Mesa Nacional de Negociação Permanente - Princípios e Premissas que regem a Negociação Coletiva no Serviço Público Federal, no que couber.

§ 4º Na Mesa Central da MNNP, cada Bancada poderá se fazer acompanhar de até três assessores nas reuniões.

legal, afastando-se o corte de ponto dos servidores grevistas, em atenção ao que prevê a atual jurisprudência do STF (Recurso Extraordinário n. 693.456). Haveria, dessa forma, um instrumento de pressão para a adoção de providências.

Já as cláusulas que prescindem de lei ou de autorização orçamentária para sua efetivação e que, por isso, devem ser prontamente observadas pelos órgãos e entidades competentes para sua adoção, precisam ser submetidas ao controle judicial em caso de descumprimento. Essa é uma prerrogativa que pode ser inserida no texto legal. Afinal, uma vez reconhecido pela Administração que a adoção de determinada providência é conveniente e oportuna, não há razões para que não seja implementada. O acordo tem, nessa hipótese, verdadeira natureza obrigacional, cujo cumprimento por ser exigido perante o Judiciário.

A depender da autoridade ou órgão responsável pelo descumprimento e a medida judicial a ser adotada, será definido foro de atuação. Se envolvidos Ministros de Estado, por exemplo, eventual demanda será ajuizada perante o Superior Tribunal de Justiça (STJ). Nos demais casos que envolverem servidores públicos federais, poderá ser acionada a União Federal na Seção Judiciária do Distrito Federal.

Esses são alguns aspectos que podem ser levantados durante a tramitação legislativa do PL n. 4795/2019 ou do PLS 1726/2023. Outros certamente surgirão à medida que avancem as reuniões da MNNP, que trarão problemas concretos a serem enfrentados pelos representantes dos servidores.

## **CONCLUSÃO**

Pode-se afirmar que a controvérsia acerca da constitucionalidade da negociação coletiva no serviço público restou superada com a instituição da Mesa Nacional de Negociação Permanente no âmbito federal, em 2003, reativada em 2023 e, principalmente com a internalização da Convenção n. 151 e da Recomendação n. 159 da OIT com o Decreto n. 7.944/2013.

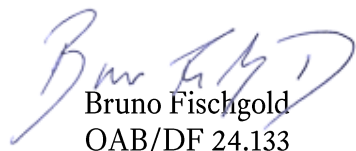
Além disso, ainda que o STF não tenha alterado a jurisprudência formada quando do julgamento da ADI n. 492/DF, a Corte Suprema já admitiu a possibilidade da formalização de acordos ao apreciar o Tema n. 531 sob a sistemática da Repercussão Geral e fixar a tese segundo a qual: “A administração pública deve proceder ao desconto dos dias de paralisação decorrentes do exercício do direito de greve pelos servidores públicos, em virtude da suspensão do vínculo funcional que dela decorre, permitida a compensação em caso de acordo. O desconto será, contudo, incabível se ficar demonstrado que a greve foi provocada por conduta ilícita do Poder Público”.

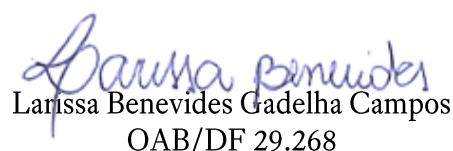
A negociação coletiva no serviço público, portanto, já é uma realidade, que demanda regulamentação detalhada. A construção de um modelo viável trará consequências benéficas a todos os envolvidos: diminuição do número de greves, deslocamento do eixo dos debates do âmbito judicial para as mesas permanentes e emergenciais de negociação, maior qualificação de servidores e representantes do Poder Público para participarem das mesas de negociação. Decerto, a qualidade será incrementada e possibilitará o atingimento de soluções mais interessantes para todos os envolvidos, além do aperfeiçoamento da prestação dos serviços públicos, objetivo último de todas as discussões que envolvem a relação dos agentes públicos com o Estado.

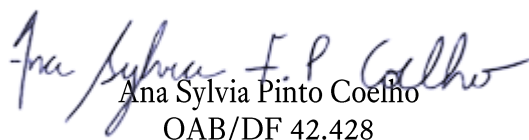
O PL n. 4795/2019 e o PLS 1726/2023, em trâmite, respectivamente, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, trazem os aspectos essenciais à essa regulamentação tão aguardada e merecem atenção das entidades representativas de servidores públicos e do Legislativo. Decerto, podem ser aprimorados em alguns pontos, mas trarão a concretização da negociação coletiva que há muito se espera. E daí se fará ainda mais urgente uma outra demanda: a regulamentação do direito de greve, tão limitado pela jurisprudência nos últimos anos, e elemento essencial do tripé representação, negociação, paralisação.

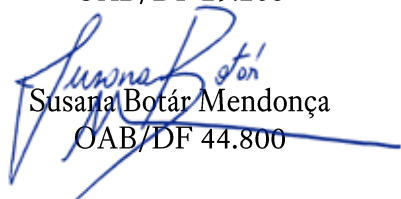
É a opinião dos que subscrevem.

Brasília, 25 de agosto de 2023.

  
Bruno Fischgold  
OAB/DF 24.133

  
Larissa Benevides Gadelha Campos  
OAB/DF 29.268

  
Ana Sylvia Pinto Coelho  
OAB/DF 42.428

  
Susana Botár Mendonça  
OAB/DF 44.800