

## 4. Artigo

### A INEVITABILIDADE DA NEGOCIAÇÃO COLETIVA NO SETOR PÚBLICO

Enoque Ribeiro dos Santos\*  
Bernardo Cunha Farina\*\*

#### INTRODUÇÃO

Em face dos recentes desdobramentos das greves de várias categorias de servidores públicos, que, por meio dos sindicatos representativos se acamparam em Brasília, no final do ano passado, reivindicando direitos de seus representados, o que culminou com a celebração de acordos coletivos de trabalho com o Estado, por meio do Ministério do Planejamento e pôs fim ao movimento paredista, com a aceitação do reajuste salarial de 15,8% proposto pelo Executivo, descortinaram-se novos horizontes para o revigoramento do instituto da negociação no setor público.

Em relação à participação do Estado como contratante de trabalhadores, na última década, o setor público se agigantou e hoje sem dúvida, a Administração Pública se apresenta como a maior empregadora. De uma força de trabalho nacional que se aproxima de cem milhões de pessoas, certamente a Administração Pública emprega direta e indiretamente, segundos dados do IBGE, um contingente superior a treze milhões de trabalhadores, daí sua relevância social e jurídica.

A negociação coletiva de trabalho, considerada uma das formas mais eficazes de pacificação dos conflitos coletivos, instituto moderno do direito coletivo do trabalho, deverá ser fomentada no âmbito da Administração Pública, na medida em que seu alcance transcende os meros interesses individuais dos servidores públicos para atingir toda a sociedade.

E é justamente sobre esta importante temática e enorme desafio que nos propusemos a examinar nas próximas linhas, tendo em vista contribuir, minimamente que seja, para o debate acadêmico e parlamentar no que tange à necessidade de pleno desenvolvimento da negociação coletiva no setor público.

A concepção de que as condições de trabalho no setor público, especialmente no que diz respeito aos subsídios e a manutenção de seu poder nominal, somente poderiam ser fixadas unilateralmente pelo Poder Executivo recua à concepção de Estado como ente englobador da sociedade, autoritário, arbitrário, ou seja, remonta aos princípios do Direito Administrativo, não em uma perspectiva de impor limites ao poder do Estado, mas sim num cenário de manutenção de privilégios mediante a criação de um espaço antagônico à atuação do particular e a dos Poderes Legislativo e Judiciário, o que impediu por muito tempo a sindicalização dos servidores públicos.

O direito à liberdade sindical, já consagrado pela Convenção n. 87 da OIT, é direito humano fundamental, portanto, preexistente ao direito positivo que somente pode reconhecê-lo ou declarar

\*Professor Associado da Faculdade de Direito da USP. Livre Docente e Doutor em Direito do Trabalho pela Faculdade de Direito da USP. Procurador do Trabalho do Ministério Público do Trabalho (PRT 2ª. Região São Paulo Capital).

\*\* Advogado. Especialista em Direito do Trabalho e Processo do Trabalho pela UDC (União Dinâmica de Faculdades Cataratas). Mestrando do curso de pós-graduação stricto sensu em sociedade, cultura e fronteiras da UNIOESTE (Universidade Estadual do Oeste do Paraná).

sua existência, do qual emanam os direitos à negociação coletiva e à greve, considerados os pilares do Direito Coletivo, indissociáveis numa relação tridimensional que perderia todo o sentido sem qualquer um desses seus três elementos constitutivos.

Nesta direção, se a Constituição Federal de 1988 garante ao servidor público o direito à livre associação sindical e à greve, o caminho estava aberto ao reconhecimento do direito ao exercício da negociação coletiva no setor público, como corolário lógico, o que a ratificação da Convenção nº 151 da OIT somente veio a cancelar.

Neste quadro social e jurídico, passamos a analisar a complexidade da negociação coletiva de trabalho no setor público brasileiro.

## 2. A SOCIEDADE, O ESTADO E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

### 2.1 CONCEITO DE ESTADO E SUA ATUAL RELAÇÃO COM A SOCIEDADE

Em razão do tema do presente artigo ser a negociação coletiva de trabalho no setor público, forçoso é explanar, mesmo que perfunctoriamente, sobre Estado, Administração Pública e Sociedade, evidentes que são as imbricações existentes que muitas vezes chega à sobreposição.

Por ser o Estado uma criação jurídica, artificial, de situação de fato que foi se construindo e modificando-se ao longo da história, sua conformação, compreensão, relação entre seus elementos constitutivos, poderes e seu vínculo com a sociedade, decorrem mais de posição ideológica do observador, que propriamente do direito, ou seja, provém fundamentalmente de como o jurista vê a democracia, a sociedade, o Estado, e o papel deste naquelas<sup>3</sup>.

Oportuno trazer à consideração que o conceito de sociedade é polissêmico, admitindo diversas acepções e que, de acordo com Norberto Bobbio<sup>4</sup>, durante séculos, a expressão sociedade civil foi usada para designar o conjunto de instituições e de normas que hoje constituem exatamente o que se chama de Estado.

Para aquele autor foi a partir de Marx e Hegel que foi instalada a dicotomia sociedade civil *versus* Estado, mas indaga se atualmente a distinção entre sociedade civil e Estado ainda tem alguma razão de ser, pois afirma que ao processo de emancipação da sociedade em relação ao Estado totalitário seguiu-se o processo inverso de reapropriação do Estado à sociedade, dando surgimento ao Estado Social de Direito.

Ainda segundo Bobbio, trata-se “não só do Estado que permeou a sociedade, mas também do Estado permeado pela sociedade.” Contudo, alerta que a contraposição entre sociedade civil e Estado ainda persiste, numa convivência contraditória, dialética, não suscetível de conclusão, pois “sociedade e estado atuam como dois momentos necessários, separados, mas contíguos, distintos, mas interdependentes, do sistema social em sua complexidade e em sua articulação interna.”

Conforme se observa, em sua contínua construção e reconstrução histórica, o Estado, seu papel e sua relação com a sociedade vêm se modificando num processo dinâmico imbricado com o pensamento político vigente, desde os Estados totalitários, autocráticos, despóticos, até o Estado Democrático de Direito.

<sup>3</sup> RESENDE, Renato de Sousa. **Negociação coletiva de servidor público**. São Paulo: LTr, 2012, p. 38 a 48.

<sup>4</sup> BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo, Sociedade**: para uma teoria geral da política. 1ª ed. - 18ª reimpressão - São Paulo: Paz e Terra, 2012, p. 49 a 52.

Segundo Lenio Streck e Bolzan de Moraes<sup>5</sup>, a Democracia é a sociedade verdadeiramente histórica, aberta ao tempo, às transformações e ao novo, onde indivíduos e grupos organizam-se em associações, em movimentos sociais e populares, trabalhadores se organizam em sindicatos, criando um contrapoder social que limita os poderes institucionais do Estado, além de fundar-se em outros pressupostos essenciais, tais como liberdade de informação e de expressão, autonomia para as associações e eleições livres. Tais pressupostos trazem em germe a soberania popular.

Ademais, para os mesmos autores, a fim de conhecer o Estado Contemporâneo ainda é necessário visualizá-lo a partir de seus elementos constitutivos, numa concepção clássica, quais sejam território, povo e poder com soberania e finalidade, ou seja, seus elementos materiais, formais e teleológicos.

Tal concepção de Estado deixa claro que a sociedade é um de seus elementos constitutivos sem o qual aquele não existe, perde a razão de ser.

Neste sentido, dois de seus pilares fundamentais são: todo o poder emanar do povo, que o exerce diretamente ou por meio do voto; a sociedade ser a destinatária e a razão de ser do Estado, princípios consagrados na Constituição da República Federativa do Brasil, em seu art. 1º<sup>6</sup>.

Neste contexto democrático, seria um equívoco confundir a Administração Pública com o Estado. Aquela é essencial para administrar o Estado, mas não se confunde com este.

Por outro lado, o poder soberano do Estado, aqui entendido em seu conjunto (território, povo e poder com finalidade) é exercido frente a outros Estados, no plano internacional. Já no plano interno do Estado, o poder soberano é da sociedade, nos termos do art. 1º, e seu parágrafo único, e art. 14<sup>7</sup>, da Constituição Federal.

Por conseguinte, não se pode pensar em Estado dissociado do povo soberano sobre este, pois todo poder emana do povo que é um de seus elementos constitutivos essenciais sem o qual o Estado não existe.

Neste particular, importante a opinião de Norberto Bobbio<sup>8</sup>, para quem o papel assumido pelo Estado na atualidade é o de dar respostas às demandas sociais, ou seja, "nos últimos anos, o ponto de vista que acabou por prevalecer na representação do Estado foi o sistêmico", ou seja, "a função das instituições políticas é a de dar respostas às demandas provenientes do ambiente social."

Saliente-se, ademais, que o Estado Democrático de Direito representa a participação pública no processo de construção da sociedade, através do modelo democrático e a vinculação do Estado a uma Constituição como instrumento básico de garantia jurídica. Portanto, a ação estatal deve voltar-se ao cumprimento dos objetivos constitucionais.

Parte-se dessa concepção de Estado no desenvolvimento do presente trabalho, ou seja, um subsistema do sistema sociopolítico, submisso ao ordenamento jurídico, sujeito de direitos e

<sup>5</sup> STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luís Bolzan de. **Ciência política e teoria do estado**. 7ª. ed. 2ª. tir. – Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012, p. 109 a 111.

<sup>6</sup> Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania, III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político. Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

<sup>7</sup> Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular.

<sup>8</sup> BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo, Sociedade**: para uma teoria geral da política. 1ª ed. - 18ª reimpressão - São Paulo: Paz e Terra, 2012.

deveres, que tem como papel primordial dar respostas às demandas provenientes da sociedade. Neste paradigma, toda a sociedade é responsável pela materialidade e eficácia da Constituição, pois todos são sujeitos e canais para sua concretização.

No caso do processo de organização e estruturação do Estado brasileiro, adotou-se a forma de Estado Federativo, com Governo Republicano e o sistema de Governo Presidencialista. Desse modo, na República Federativa do Brasil vigora a indissolubilidade do vínculo federativo entre os Entes Políticos da Federação (União, Estados, Municípios e o Distrito Federal) que possuem competências constitucionalmente estabelecidas, capacidade de auto-organização, capacidade de autogoverno e capacidade legislativa, com Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário<sup>9</sup>.

## 2.2 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

### 2.2.1. A organização político-administrativa brasileira

A República Federativa do Brasil é composta pela união indissociável dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, todos autônomos em relação aos demais, nos termos do artigo 18 da Constituição. São poderes da União, independentes e harmônicos entre si o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, nos termos do artigo 2º da Constituição.

Contudo, a tripartição dos poderes não atinge o Município que não possui o Poder Judiciário, mas possui o Legislativo e Executivo. Por outro lado, compete privativamente à União legislar sobre direito do trabalho, nos termos do artigo 22, I<sup>10</sup>, da Constituição Federal.

A função administrativa é exercida predominantemente Pelo Poder Executivo, mas não exclusivamente, pois o Legislativo e Judiciário também fazem parte da Administração Pública.

A organização político-administrativa é resultado do conjunto formado por "decisão política" e "normas jurídicas", que regem a estrutura do Estado, a competência, a hierarquia, a situação jurídica, as formas de atuação dos órgãos e das pessoas no exercício da função administrativa, atuando por meio de seus órgãos, agentes e pessoas jurídicas. Desse modo, os servidores e agentes públicos estão inseridos por toda a estrutura da Administração Pública.

### 2.2.3 A administração pública direta e a indireta

A Administração Pública Direta e a Indireta, com cada um de seus componentes, serão abordadas de maneira geral, sem aprofundamento neste particular, haja vista não ser o objetivo primordial do presente trabalho, mas objetiva apenas possibilitar maior clareza do contexto em que está inserida a negociação coletiva de trabalho no setor público, este sim, o tema central em estudo.

Com o advento do Decreto-lei nº 200/1967 Administração Pública federal passou a ser classificada em direta e indireta, além de ter indicado seus componentes.

Tanto o Decreto-lei nº 200/67 quanto a Constituição Federal usam a expressão Administração Indireta no mesmo **sentido subjetivo**, ou seja, para designar o conjunto de pessoas jurídicas, de direito público ou privado, criadas por lei, para desempenhar atividades estatais, seja como serviço

<sup>9</sup> ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de direito constitucional**. – 11. ed. ver. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2007.

<sup>10</sup> Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

público, seja a título de intervenção na atividade econômica.

Assim, nos termos daquele decreto, Administração Direta se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios, no âmbito federal.

Administração Indireta passou a integrar todo o conjunto de órgãos que integram os entes federados, com competência para o exercício centralizado das atividades administrativas do Estado, passando a representar o conjunto de entidades que, ligadas à Administração Direta, prestam serviços públicos ou de interesse público. Na realidade, trata-se do próprio Estado realizando algumas de suas funções de forma descentralizada.

O Ato Institucional nº 8, de 1969<sup>11</sup> atribuiu competência ao Poder Executivo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para realizar por decreto a respectiva reforma administrativa, nos termos e diretrizes do Decreto-lei nº 200/67.

Compõem a Administração Pública Indireta as autarquias, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as fundações instituídas pelo poder público (Decreto-lei nº 200/1967), além do consórcio público (Lei 11.107/2006).

As modalidades e natureza jurídica das entidades da Administração Indireta são<sup>12</sup>: autarquias, empresas públicas, fundações públicas, sociedades de economia mista, agências reguladoras e consórcios públicos.

Cabe destacar que, com a exigência do regime jurídico único, instituído pelo art. 39 da CRFB<sup>13</sup>, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios somente podem contratar servidores regidos pelo regime estatutário para a Administração Pública Direta, autarquias e fundações públicas. Tal obrigatoriedade havia sido extinta com a Emenda Constitucional nº 19/1998<sup>14</sup>.

Entretanto, o Supremo Tribunal Federal, em decisão proferida em 02/08/2007 (ADIN nº 2.135-4)<sup>15</sup>, concedeu liminar, com efeito *ex nunc*, para suspender a vigência do art. 39, *caput*, da Constituição Federal, em sua redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/1998. Portanto, voltou a prevalecer o regime jurídico único para contratação de servidores na Administração Pública Direta, autarquias e fundações públicas, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

### 2.3 AGENTES PÚBLICOS E A NATUREZA JURÍDICA QUE OS VINCULA À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Não se pode deixar de destacar com absoluta clareza que o servidor público é um trabalhador, apesar das peculiaridades do serviço público e, como tal possui direitos e deveres conforme o regime jurídico a que estiver subordinado, além de direitos sociais inerentes a todos os

<sup>11</sup>Disponível in [http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=8&tipo\\_norma=AIT&data=19690402&link=s](http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=8&tipo_norma=AIT&data=19690402&link=s) Último acesso em 28/10/12, às 23h00.

<sup>12</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. – 22. ed. – São Paulo: Atlas, 2009, p. 425 e 426.

<sup>13</sup> Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas. (Vide ADIN nº 2.135-4)

<sup>14</sup> Art. 5º O art. 39 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação: Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.

<sup>15</sup> Disponível in <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=11299> Último acesso em 28/10/12, às 23h00.

trabalhadores.

Todavia, é inegável que as relações entre trabalhadores e Administração Pública possuem problemas específicos que envolvem desde questões legais e econômicas, até sociais e políticas, por vezes, diversas das existentes na iniciativa privada, além da imposição de limitações constitucionais e advindas do Direito Administrativo<sup>16</sup>.

Conforme Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>17</sup>, a Constituição da República Federativa do Brasil emprega a expressão "servidores públicos" tanto para designar as pessoas que prestam serviços à Administração Pública Direta, autarquias e fundações públicas, quanto à Administração Indireta, o que inclui as empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações de direito privado, do que se conclui que a Carta Magna emprega a expressão servidor público em sentido amplo e em sentido restrito.

Além disso, também existem preceitos aplicáveis a outras pessoas que exercem função pública em funções legislativa e jurisdicional, tratadas em capítulos próprios da Constituição Federal, da mesma forma que existem pessoas que exercem função pública sem vínculo empregatício com o Estado.

Decorrência lógica do retro mencionado é a necessidade da adoção de outro vocábulo em sentido ainda mais amplo, que englobe todos os sentidos, problema a partir do qual os doutrinadores passaram a adotar a expressão **agente público**.

Dessa forma, **agente público** passou a ser designado pela doutrina, a exemplo de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, toda pessoa física que presta serviços à Administração Pública Direta e a todas as pessoas jurídicas da Administração Indireta, com ou sem remuneração. Expressão que se adota no presente trabalho.

Quanto aos militares, parte da doutrina, a exemplo de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, entende que após o advento da Emenda Constitucional nº 18 de 1998, estariam englobados genericamente na categoria de agentes públicos, sujeitos a regime jurídico próprio, seja nas Forças Armadas ou nos Estados. A Constituição Federal veda aos militares o direito à sindicalização e à greve, nos termos do artigo 142, § 3º, IV, razão pela qual não são abrangidos no presente trabalho, pois a negociação coletiva decorre fundamentalmente do direito à sindicalização.

Por conseguinte, perante a atual Constituição da República Federativa do Brasil, pode-se dizer que **são quatro as categorias de agentes públicos: agentes políticos; servidores públicos; militares e particulares em colaboração com o Poder Público**, que se passa a tratar a seguir:

**Agentes Políticos.** Não há uniformidade de pensamento entre os doutrinadores em relação à conceituação de agente político. Quando são conceituados em sentido amplo, são os componentes do Governo nos seus primeiros escalões, investidos em cargos, funções, mandatos ou comissões, por nomeação, eleição, designação ou delegação para o exercício de atribuições constitucionais. Nesta categoria, se inclui os Chefes dos Poderes Executivos federal, estadual, municipal, seus auxiliares diretos, os membros do Poder Legislativo, os membros da Magistratura, Ministério Público, Tribunais de Contas, representantes diplomáticos e demais autoridades que atuem com autonomia funcional no desempenho de suas atividades, estranhas aos quadros dos servidores públicos.

<sup>16</sup> CAVALCANTE, Jouberto de Quadros Pessoa; JORGE NETO, Francisco Ferreira. **O empregado público**. - 3ª. ed. - São Paulo: LTr, 2012, p. 410.

<sup>17</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. - 22. ed. - São Paulo: Atlas, 2009, p. 509 a 516.

Quando os agentes políticos são conceituados em sentido restrito, são tidos exclusivamente como aqueles que exercem típica atividade de governo e exercem mandato para o qual são eleitos, referindo-se apenas aos Chefes dos Poderes Executivos federal, estadual e municipal, Ministros, Secretários de Estado, Senadores, Deputados e Vereadores. Nesta concepção mais restritiva de agentes políticos, a forma de investidura é a eleição, salvo para Ministros e Secretários, que são de livre escolha do chefe do Executivo.

Quanto ao vínculo com o Poder Público, sua natureza é política e não profissional, razão pela qual não serão abrangidos no presente trabalho.

**Servidores Públicos.** Em sentido amplo, os servidores públicos são todas as pessoas físicas que prestam serviços profissionais remunerados à Administração Pública Direta e à Indireta. Compreendem os servidores públicos estatutários, os empregados públicos e os servidores temporários:

**a) os servidores públicos estatutários:** o vínculo jurídico é o estatutário e ocupantes de cargo público (outrora chamados de funcionários públicos). A relação jurídica que os vincula à Administração Pública é institucional, por meio de contratos de natureza administrativa, cujo estatuto é criado em lei específica em cada uma das unidades da Federação.

**b) os empregados públicos:** são contratados sob o regime do sistema jurídico trabalhista federal (Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, normas constitucionais e infraconstitucionais trabalhistas), ocupantes de emprego público. A natureza do vínculo é contratual, sob o regime trabalhista. No entanto, além das normas do sistema jurídico trabalhista, há submissão às normas constitucionais concernentes à exigência de lei para criação de empregos, exigência de concurso público, investidura, vencimentos, dentre outras previstas na Constituição Federal referentes à Administração Pública.

**c) os servidores temporários:** são aqueles contratados por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do artigo 37, IX, da CRFB. Eles exercem função sem estarem vinculados a cargo ou emprego público. No âmbito federal, a contratação temporária de excepcional interesse público está disciplinada pela Lei 8.745/1993 e suas alterações posteriores, que apontam inúmeras situações, tais como: calamidade pública, emergências em saúde pública, admissão de professor estrangeiro, demarcações de terra etc.

Entretanto, apesar de todas as especificidades do setor, nada altera a realidade de que o servidor público engaja-se num processo político dinâmico, no qual o que era considerado inegociável pode tornar-se negociável, o que era considerado discricionário pode deixar de ser. Nesta dinâmica sociojurídica, cada vez mais se aproximam princípios do direito do trabalho com princípios de direito administrativo e, até mesmo, as normas que regem as relações de emprego dos trabalhadores da esfera particular se aproximam dos trabalhadores da esfera pública<sup>18</sup>.

### 3 NEGOCIAÇÃO COLETIVA DE TRABALHO

#### 3.1 AUTONOMIA PRIVADA COLETIVA

Importante abordar a autonomia privada coletiva antes de adentrar ao tema da negociação

<sup>18</sup> STOLL, Luciana Bullamah. **Negociação coletiva no setor público**. São Paulo: LTr, 2007, p. 46.

coletiva de trabalho, pois esta decorre daquela. Ademais, conforme já alertava este autor<sup>19</sup>, a denominação correta do instituto é “negociação coletiva de trabalho”, haja vista que também temos em nosso ordenamento jurídico a “negociação coletiva de consumo”, regulamentada no artigo 107 da Lei 8.078/1990<sup>20</sup>, Código de Defesa do Consumidor (CDC).

Inicialmente, surgiu a autonomia privada individual, reconhecida pelo Estado, principalmente a partir da Revolução Francesa. Tratava-se da capacidade de autorregramento das vontades dos indivíduos, por meio de contrato privado no qual prevalece o princípio *pacta sunt servanda*. É o poder de autorregulamentação, poder de autogovernar os próprios interesses e pressupõem a existência de um sistema de normas que o reconhece.

Neste caso, o ordenamento jurídico reconhece aos particulares o poder de se conferirem normas e, ao mesmo tempo, reconhece tais normas, de modo que todo o ordenamento jurídico está aparelhado para conferir-lhes eficácia e validade<sup>21</sup>.

Conforme esclareceu este autor<sup>22</sup>, após a Revolução Francesa, a primeira Revolução Industrial, vem trazer em seu bojo o fortalecimento da autonomia privada e da liberdade para contratar, de modo que a autonomia passa a assumir grande importância, tornando-se essencial no ordenamento jurídico capitalista, evoluindo para a autonomia privada coletiva, também denominada autonomia sindical.

**A autonomia privada coletiva**, ou autonomia sindical, diz respeito à autonomia do sindicato quanto à sua criação, elaboração de seus estatutos, registro sindical, autonomia e garantias constitucionais contra a ingerência governamental, assim como a autonomia do sindicato estabelecer normas, culminando nos Acordos Coletivos de Trabalho (ACT) e Convenções Coletivas de Trabalho (CCT).

Contudo, neste processo histórico, no surgimento das primeiras organizações sindicais, a coalizão de trabalhadores, e até mesmo de empregadores, era proibida, chegando a ser considerada um movimento criminoso punido com prisão. Os primeiros países que passaram a permitir coalizões de trabalhadores e empregadores foram Inglaterra (1824), Alemanha (1869) e Itália (1889)<sup>23</sup>.

Posteriormente, a partir do reconhecimento dos sindicatos como legítimos representantes dos trabalhadores, passaram a exercer atividade delegada do poder público, pois eram considerados órgãos ou corporações do Estado. Este modelo prevaleceu na Itália e no Brasil, onde a Administração Pública detinha absoluto controle sobre os sindicatos, interferindo desde sua criação, até nomeação de seus dirigentes<sup>24</sup>.

<sup>19</sup> SANTOS, Enoque Ribeiro dos. **O microssistema de tutela coletiva**: parcerização trabalhista. São Paulo: LTr, 2012, p. 183.

<sup>20</sup> Art. 107. As entidades civis de consumidores e as associações de fornecedores ou sindicatos de categoria econômica podem regular, por convenção escrita, relações de consumo que tenham por objeto estabelecer condições relativas ao preço, à qualidade, à quantidade, à garantia e características de produtos e serviços, bem como à reclamação e composição do conflito de consumo. § 1º A convenção tornar-se-á obrigatória a partir do registro do instrumento no cartório de títulos e documentos. § 2º A convenção somente obrigará os filiados às entidades signatárias.

§ 3º Não se exime de cumprir a convenção o fornecedor que se desligar da entidade em data posterior ao registro do instrumento.

<sup>21</sup> STOLL, Luciana Bullamah. **Negociação coletiva no setor público**. São Paulo: LTr, 2007, p. 18.

<sup>22</sup> SANTOS, Enoque Ribeiro dos. **Direitos humanos na negociação coletiva**: teoria e prática jurisprudencial. São Paulo: LTr, 2004, p. 64 a 68.

<sup>23</sup> NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Compêndio de direito sindical**. – 6. ed. – São Paulo: LTr, 2009, p. 70.

<sup>24</sup> SANTOS, Enoque Ribeiro dos. **Direitos humanos na negociação coletiva**: teoria e prática jurisprudencial. São Paulo: LTr, 2004, p. 68.

Entretanto, mesmo antes da permissão legal, o movimento sindical atuava em busca de condições de trabalho mais dignas. Tratava-se de sindicalismo autêntico e forte existente nos países industrializados, fruto da práxis laboral, verdadeira pedra angular da negociação coletiva, o melhor meio da solução de conflitos por ser autocompositivo, direto, rápido e eficiente.

Já no caso da América Latina, os legisladores perceberam sua utilidade prática e jurídica e, com base na experiência europeia e estadunidense, a adotaram nas legislações.

Conforme se depreende, nas Nações que atingiram níveis elevados de industrialização a negociação coletiva de trabalho surgiu da prática do ambiente laboral, como uma das formas mais eficazes de pacificação de conflitos. Por outro lado, no caso dos países que demoraram a atingir níveis satisfatórios de industrialização, a negociação coletiva de trabalho surgiu de cima para baixo, ou seja, das leis para os fatos, o que acabou por enfraquecê-la inicialmente, mas não nos dias atuais.

## 3.2 CONCEITO, NATUREZA JURÍDICA, PRINCÍPIOS E FUNÇÕES

### 3.2.1 Conceito de negociação coletiva de trabalho

Consoante a Organização Internacional do Trabalho (OIT), o artigo 2º da Convenção nº 154 define a convenção coletiva do trabalho como o processo que compreende todas as negociações que tenham lugar entre, de uma parte, um empregador, um grupo de empregadores ou uma organização ou várias organizações de empregadores, e, de outra parte, uma ou várias organizações de trabalhadores, com fim de: a) fixar as condições de trabalho e emprego; ou b) regular as relações entre empregadores e trabalhadores; ou c) regular as relações entre os empregadores ou suas organizações e uma ou várias organizações de trabalhadores; d) ou alcançar todos estes objetivos de uma só vez.

De acordo com este autor<sup>25</sup>, a negociação coletiva de trabalho pode ser conceituada como um processo dialético por meio do qual os trabalhadores e as empresas, ou seus representantes, debatem uma agenda de direitos e deveres, de forma democrática e transparente, envolvendo as matérias pertinentes às relações entre trabalho e capital, na busca de um acordo que possibilite o alcance de uma convivência pacífica, em que impere o equilíbrio, a boa-fé e a solidariedade.

No caso brasileiro, a Constituição Federal de 1988 foi a primeira a tratar diretamente da negociação coletiva de trabalho em vários de seus dispositivos, reconhecendo-a como direito dos trabalhadores (artigos 7º, inciso XXVI e 8º, inciso VI).

Anteriormente à Constituição Federal de 1988, a negociação coletiva de trabalho foi instituída pelo Decreto nº 21.761, de 23 de agosto de 1932, cujo tema foi posteriormente tratado pelo Decreto-lei nº 1.237, de 2 de maio de 1939, que regulamentou a Justiça do Trabalho e, finalmente, pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), de 1943, que a regulou de modo mais amplo em seus artigos de nº 611 a 625, cujos excertos dos dispositivos legais supracitados<sup>26</sup> são transcritos na

<sup>25</sup> SANTOS, Enoque Ribeiro dos. **Direitos humanos na negociação coletiva**: teoria e prática jurisprudencial. São Paulo: LTr, 2004, p. 90.

<sup>26</sup> Decreto nº 21.761, de 23 de agosto de 1932, "Institui a convenção colectiva de trabalho. Art. 1º. Entende-se por convenção colectiva de trabalho o ajuste relativo ás condições do trabalho, concluído entre um ou varios empregadores e seus empregados, ou entre syndicatos ou qualquer outro agrupamento de empregadores e syndicatos, ou qualquer outro agrupamento de empregados". Decreto-lei nº 1.237, de 2 de maio de 1939. Art. 28. Compete aos Conselhos Regionais: d) estender a toda categoria, nos casos previstos em lei, os contratos coletivos de trabalho; CLT, 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

nota abaixo.

É importante destacar que, para ser autêntica e legítima, a negociação coletiva de trabalho pressupõe a igualdade como um de seus princípios fundamentais, pois mitiga a desigualdade das partes e a relação de poder entre capital e trabalho que prevalece no contrato individual, para dar lugar ao negociado entre dois seres coletivos, os sindicatos de trabalhadores e empregadores ou o sindicato de trabalhadores e empresa, cuja natureza jurídica passa-se a analisar no tópico seguinte.

### 3.2.2 Natureza jurídica da negociação coletiva de trabalho

Analisar a natureza jurídica da negociação coletiva de trabalho, e dos instrumentos que dela resultam, é determinar sua essência, substância, sua razão de ser e de onde provém, bem como suas características nucleares. Em outras palavras, trata-se de buscar a inteligência criadora do instituto e seu enquadramento no mundo jurídico.

Várias teorias tentam explicar a natureza jurídica da negociação coletiva de trabalho. A maioria delas tenta enquadrá-la dentro dos princípios da concepção contratualista, com clara influência do direito civil. Outras ainda sustentam seu caráter obrigacional como resultado da autonomia privada coletiva. Contudo, apesar de não se poder negar um caráter contratualista, pois os pactuantes assumem obrigações entre si, como, por exemplo, de não deflagrar greve na vigência da convenção, sua natureza jurídica não se esgota no âmbito contratual, pois na convenção coletiva de trabalho são ajustadas normas em abstrato para reger relações de trabalho atuais e futuras.

Neste sentido, em oposição aos contratualistas, os normativistas sustentam que os instrumentos resultantes da negociação coletiva não são contratos, mas fontes criadoras de normas jurídicas, que estabelecem uma delimitação convencional da liberdade de contratar porque traça limites para os futuros contratos, o que lhe dá um caráter predominantemente normativo.

Para Arnaldo Süssekind<sup>27</sup>, os instrumentos da negociação coletiva de trabalho contêm cláusulas que configuram sua normatividade abstrata, ao lado de outras de cunho contratual, que estipulam obrigações concretas entre as partes, mas, sem dúvida, as cláusulas normativas constituem o principal objetivo da negociação coletiva. Correspondem a fontes formais de direito, incorporando-se aos contratos individuais de trabalho, presentes e futuros.

Independente da natureza contratual, a convenção coletiva de trabalho é uma norma derivada de outra fonte diferente do Poder Legislativo, mas oriunda de setores da sociedade, num evidente exercício de solidariedade e pluralismo jurídico.

Para Luciana Bullamah Stoll, as normas coletivas, quer dizer, o produto da negociação coletiva de trabalho, possuem natureza jurídica dúplice, normativa e ao mesmo tempo contratual, em que a um só tempo estipulam regras aplicáveis aos contratos individuais de trabalho presentes e futuros, na vigência da convenção ou acordo coletivo de trabalho, com efeito *erga omnes* (aos associados e não associados), ao mesmo tempo que também celebram normas aos convenientes, ou seja, aos

---

negociação coletiva. (Redação dada pelo Decreto-lei nº 229, de 28.2.1967). CRFB, Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

XXVI - reconhecimento das convenções e acordos coletivos de trabalho; CRFB, Art. 8º É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte: VI - é obrigatória a participação dos sindicatos nas negociações coletivas de trabalho;

<sup>27</sup> SÜSSEKIND, Arnaldo. **Direito constitucional do trabalho**. 4ª. ed. (ampl. e atual.) - Rio de Janeiro: Renovar, 2010, p. 455 a 456.

sindicatos ou aos sindicatos e empresas<sup>28</sup>.

Importante chamar a atenção para o fato que ao analisar a natureza jurídica da negociação coletiva de trabalho muitos se utilizam da expressão "convenção coletiva". Na realidade, convenção ou acordo coletivo são instrumentos normativos resultantes do processo de negociação coletiva de trabalho bem sucedida. Esse fato pode explicar alguma confusão feita sobre o tema.

Neste aspecto, o autor elucida a questão da natureza jurídica da negociação coletiva de trabalho e seus instrumentos, dentre os quais a convenção coletiva de trabalho, afirmando ter natureza dialética, pois o ato jurídico é um só, mas não é só contrato, nem ato-regra, mas sim uma figura *sui generis*, tanto normativa quanto contratual, que não se enquadra nas antigas fórmulas, pois trata-se de negócio jurídico que inovou profundamente as fontes do Direito<sup>29</sup>.

### 3.3 A NEGOCIAÇÃO COLETIVA DE TRABALHO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

No caso brasileiro, a Constituição Federal de 1988 foi a primeira a tratar diretamente da negociação coletiva de trabalho em vários de seus dispositivos, reconhecendo-a como direito dos trabalhadores. Destacando os artigos 7º, incisos VI, XIII, XIV e XXVI, 8º, inciso VI, e 114, §§ 1º e 2º, é possível concluir que o legislador constituinte deu ênfase e preferência à negociação coletiva de trabalho na solução dos conflitos coletivos de trabalho, que, inclusive se sobrepõe à solução jurisdicional dos conflitos<sup>30</sup>.

Neste contexto, os sindicatos tiveram reconhecida a total liberdade e independência, além da Constituição ter assegurado: liberdade de associação sindical; vedação de interferência do Poder Público na atividade do sindicato; reconhecimento do sindicato como legítimo representante dos trabalhadores na defesa de seus interesses individuais e coletivos (judicial ou extrajudicialmente); obrigatoriedade da participação dos sindicatos na negociação coletiva; assegurou ainda o direito de greve; assegurou a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam discutidos; assegurou a eleição de um representante dos trabalhadores, nas empresas com mais de duzentos empregados, para promover o diálogo com os empregadores; assegurou o direito de greve e o reconhecimento das Convenções e Acordos Coletivos de trabalho, nos termos dos artigos<sup>31</sup> transcritos na nota

<sup>28</sup> STOLL, Luciana Bullamah. **Negociação coletiva no setor público**. São Paulo: LTr, 2007, p. 31.

<sup>29</sup> SANTOS, Enoque Ribeiro dos. **Direitos humanos na negociação coletiva: teoria e prática jurisprudencial**. São Paulo: LTr, 2004, p. 96 a 106.

<sup>30</sup> CRFB, Art. 114, § 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

<sup>31</sup> Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: XXVI - reconhecimento das convenções e acordos coletivos de trabalho; 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; III - ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas; V - ninguém será obrigado a filiar-se ou a manter-se filiado a sindicato; VI - é obrigatória a participação dos sindicatos nas negociações coletivas de trabalho; VIII - é vedada a dispensa do empregado sindicalizado a partir do registro da candidatura a cargo de direção ou representação sindical e, se eleito, ainda que suplente, até um ano após o final do mandato, salvo se cometer falta grave nos termos da lei. Parágrafo único. As disposições deste artigo aplicam-se à organização de sindicatos rurais e de colônias de pescadores, atendidas as condições que a lei estabelecer. Art. 9º É assegurado o direito de greve, competindo aos trabalhadores decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam por meio dele defender. § 1º - A lei definirá os serviços ou atividades

respectiva.

No caso dos servidores públicos, a Constituição Federal de 1988 derogou o art. 566 da CLT, *caput*<sup>32</sup>, que vedava a sindicalização dos servidores públicos, ao reconhecer seu direito à livre associação sindical, nos termos do art. 37, VI, da mesma.

No atinente à negociação coletiva de trabalho dos servidores públicos, a Constituição Federal deixou uma grande lacuna, pelo fato do art. 39, § 3º<sup>33</sup> não fazer referência ao art. 7º, XXVI<sup>34</sup>, ou seja, nada afirmou sobre o reconhecimento da negociação coletiva de trabalho dos servidores públicos, o que será analisado mais adiante neste artigo.

### 3.3.1 Os limites constitucionais e infraconstitucionais da negociação coletiva de trabalho

Como regra geral, as condições mínimas de trabalho previstas na Constituição da República Federativa do Brasil são inderrogáveis pela vontade das partes, mesmo na esfera da autonomia privada coletiva. Assim, o primeiro limite constitucional à negociação coletiva de trabalho é o art. 7º, que dispõe sobre os direitos mínimos dos trabalhadores em geral.

Entretanto, a Constituição abriu uma exceção ao **permitir a flexibilização** das condições de trabalho no art. 7º, incisos VI ("irredutibilidade do salário, salvo o disposto em convenção ou acordo coletivo"), XIII ("duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias e quarenta e quatro semanais, facultada a compensação de horários e a redução da jornada, mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho") e XIV ("jornada de seis horas para o trabalho realizado em turnos ininterruptos de revezamento, salvo negociação coletiva").

Na primeira hipótese, o constituinte aludiu à convenção e acordo coletivo; na segunda, a acordo ou convenção coletiva; e na terceira, a negociação coletiva. Contudo, como a convenção e o acordo coletivo são os instrumentos da negociação coletiva, pode-se afirmar, como regra geral, que a flexibilização decorre da negociação coletiva e se exterioriza (ganha contornos jurídicos ou se instrumentaliza) em acordos ou convenções coletivas de trabalho.

Outra limitação à negociação coletiva de trabalho é proveniente do art. 624 da CLT, que condiciona a possibilidade de cláusula de aumento ou reajuste salarial, que implique elevação de tarifas ou de preços sujeitos à fixação por autoridade pública ou repartição governamental, à prévia e expressa autorização da autoridade pública no tocante à possibilidade de elevação da tarifa ou do preço e quanto ao valor dessa elevação. Neste sentido é a Súmula 375<sup>35</sup> do TST.

---

essenciais e disporá sobre o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.

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

Art. 10. É assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação.

Art. 11. Nas empresas de mais de duzentos empregados, é assegurada a eleição de um representante destes com a finalidade exclusiva de promover-lhes o entendimento direto com os empregadores.

<sup>32</sup> CLT, art. 566 - Não podem sindicalizar-se os servidores do Estado e os das instituições paraestatais.

<sup>33</sup> CRFB, 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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

<sup>34</sup> CRFB, art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: (...) XXVI - reconhecimento das convenções e acordos coletivos de trabalho;

<sup>35</sup> Súmula nº 375 do TST. REAJUSTES SALARIAIS PREVISTOS EM NORMA COLETIVA. PREVALÊNCIA DA LEGISLAÇÃO DE POLÍTICA SALARIAL (conversão da Orientação Jurisprudencial nº 69 da SBDI-1 e da Orientação Jurisprudencial nº 40 da SBDI-2) - Res. 129/2005, DJ 20, 22 e 25.04.2005. Os reajustes salariais

No mais, a questão que costuma dividir opiniões dos doutrinadores é se a **flexibilização** prevista na Constituição Federal está restrita às questões salariais (art. 7º, inciso VI) e da jornada de trabalho (art. 7º, incisos XIII e XIV), ou se pode atingir outros direitos trabalhistas.

## 4 OS DESDOBRAMENTOS DA NEGOCIAÇÃO COLETIVA DE TRABALHO

### 4.1 INSTRUMENTOS JURÍDICOS QUE DEFLUEM DA NEGOCIAÇÃO COLETIVA DE TRABALHO BEM SUCEDIDA

De acordo com o *nomem juris* adotado pela legislação brasileira, a negociação coletiva de trabalho, quando bem sucedida, se concretiza por meio da Convenção Coletiva de Trabalho (CCT) ou Acordo Coletivo de Trabalho (ACT), ou ainda o contrato coletivo dos portuários (Lei n. 8630/93).

Dessa forma os instrumentos normativos decorrentes da negociação coletiva de trabalho são produtos jurídicos de uma negociação bem sucedida, de acordo com a doutrina e legislação brasileiras, a convenção coletiva é mais ampla e o acordo coletivo tem campo de abrangência mais restrito.

A Consolidação das Leis do Trabalho, em seu artigo 611, define a Convenção Coletiva de Trabalho como 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".

Por outro lado, o mesmo dispositivo define o acordo coletivo como sendo aquele celebrado pelos sindicatos profissionais com uma ou mais empresas da correspondente categoria econômica, que estipulem condições de trabalho, aplicáveis no âmbito da empresa ou das empresas acordantes às respectivas relações de trabalho.

Caso não haja sindicatos profissionais ou econômicos da categoria, as convenções coletivas de trabalho poderão ser celebradas pelas Federações e, na falta delas, pelas Confederações das categorias a elas vinculadas.

#### 4.1.1 Validade, coercibilidade, vigência e prorrogação da CCT e do ACT

Tanto a convenção quanto o acordo coletivo de trabalho tem efeito jurídico vinculante e coercitivo sobre os convenientes, contudo, desde que respeite suas exigências de validade subjetiva, formal e material, assim como se no processo de constituição da norma foram respeitados seus princípios norteadores.

**A legitimidade subjetiva** para a sua celebração exige a participação do sindicato profissional, respeitada a sua base territorial de representação, conforme a ordem constitucional vigente (CRFB, artigo 8º, II e VI)<sup>36</sup>. Portanto, além de ser obrigatória a participação do sindicato profissional, é necessário que seja o legítimo representante da categoria profissional dentro da base territorial respectiva.

---

previstos em norma coletiva de trabalho não prevalecem frente à legislação superveniente de política salarial. (ex-OJs nºs 69 da SBDI-1 - inserida em 14.03.1994 - e 40 da SBDI-2 - inserida em 20.09.2000)

<sup>36</sup> CRFB/1988, art. 8º. É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte:

(...) 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;

(...) VI - é obrigatória a participação dos sindicatos nas negociações coletivas de trabalho;

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

Nos termos dos dispositivos da CLT que regem as convenções coletivas de trabalho (artigos 611 a 625), para produzirem efeitos coercitivos, devem seguir o *iter juris* que se descreve a seguir.

Os Sindicatos só poderão celebrar Convenções ou Acordos Coletivos de Trabalho, por deliberação de Assembleia Geral especialmente convocada para tal finalidade, consoante o disposto nos respectivos Estatutos Sociais, dependendo a validade da mesma do comparecimento dos associados e votação em assembleia.

No caso da convenção coletiva de trabalho, exige-se comparecimento de 2/3 (dois terços) dos associados da entidade sindical em primeira convocação ou, no caso do acordo coletivo, 2/3 (dois terços) dos interessados. Em segunda convocação, exige-se o comparecimento de 1/3 (um terço), seja em caso de convenção ou acordo coletivo de trabalho (art. 612 da CLT).

Em relação à forma, as convenções e os acordos coletivos de trabalho serão celebrados por escrito, sem emendas nem rasuras, em tantas vias quantos forem os Sindicatos convenentes ou as empresas acordantes, além de uma destinada a registro (art. 613, § único, da CLT), que deve ser providenciado dentro de 8 (oito) dias da assinatura dos referidos instrumentos, no Ministério do Trabalho e Emprego (art. 614, caput, da CLT).

As convenções e os acordos deverão conter obrigatoriamente o disposto no art. 613<sup>37</sup> da CLT.

Contudo, não poderão ter cláusula que contrarie, direta ou indiretamente, proibição ou norma disciplinadora da política econômico-financeira do Governo ou concernente à política salarial vigente, sendo nula de pleno direito, não produzindo quaisquer efeitos (Art. 623 da CLT e Súmula 375 do TST).

Respeitados os requisitos de validade, as convenções e acordos coletivos passam a ter força coercitiva entre as partes, nos limites de seu instrumento normativo e nos a seguir expostos.

Nenhuma disposição de contrato individual de trabalho que contrarie normas de convenção ou acordo coletivo de trabalho poderá prevalecer na execução do mesmo, sendo considerada nula de pleno direito (Art. 619 da CLT), além dos empregados e as empresas serem passíveis da multa neles fixada (Art. 622 da CLT).

As condições estabelecidas em Convenção quando mais favoráveis, prevalecerão sobre as estipuladas em Acordo (Art. 620 da CLT).

As Convenções e os Acordos poderão incluir entre suas cláusulas disposição sobre a constituição e funcionamento de comissões mistas de consulta e colaboração, assim como a participação nos lucros da empresa (Art. 621 da CLT).

**Em relação ao início da vigência**, as convenções e os acordos entrarão em vigor três dias

---

<sup>37</sup> I - designação dos Sindicatos convenentes ou dos sindicatos e empresas acordantes; II - prazo de vigência; III - categorias ou classes de trabalhadores abrangidas pelos respectivos dispositivos; IV - condições ajustadas para reger as relações individuais de trabalho durante sua vigência; V - normas para a conciliação das divergências sugeridas entre os convenentes por motivos da aplicação de seus dispositivos; VI - disposições sobre o processo de sua prorrogação e de revisão total ou parcial de seus dispositivos; VII - direitos e deveres dos empregados e empresas; VIII - penalidades para os sindicatos convenentes, os empregados e as empresas em caso de violação de seus dispositivos.

após a data da entrega dos mesmos para o respectivo registro, sendo que duas cópias autênticas das convenções e dos acordos deverão ser afixados de modo visível, pelos sindicatos convenentes, nas respectivas sedes e nos estabelecimentos das empresas compreendidas no seu campo de aplicação, dentro de 5 (cinco) dias da data do depósito (art. 614, §§ 1º e 2º, da CLT).

**Em relação ao prazo**, não é permitido estipular duração de convenção ou acordo superior a dois anos (art. 614, § 3º, da CLT) e o processo de prorrogação, revisão, denúncia ou revogação total ou parcial de convenção ou acordo ficará subordinado, em qualquer caso, à aprovação de Assembleia Geral dos sindicatos convenentes ou partes acordantes, com observância do quórum previsto art. 612 da CLT (art. 613 da CLT).

**A respeito da ultratividade** das convenções e acordos coletivos de trabalho, a recente alteração da Súmula 277 do TST veio por fim a antiga divergência doutrinária.

Para alguns doutrinadores, as normas fixadas em acordos e convenções coletivas de trabalho se incorporavam aos contratos individuais de trabalho, e somente poderiam ser modificadas ou suprimidas por nova negociação coletiva de trabalho. Para esta corrente, mesmo com a norma coletiva estabelecendo período de vigência de um ou dois anos, as normas se incorporavam aos contratos individuais, mesmo após o termo da vigência, até que nova convenção fosse realizada. Outra corrente doutrinária defendia que, com o fim do prazo da convenção, os contratos individuais voltavam ao estado anterior.

**A atual redação da Súmula nº 277 do TST, alterada em 14/09/2012**, representa nova posição daquela Corte. Transcrevemos em notas as redações (antiga<sup>38</sup> e atual<sup>39</sup>) da referida súmula. De nossa parte, já defendíamos o cancelamento desta Súmula, na redação antiga, pela total incompatibilidade com os dizeres do parágrafo 2º do art. 114 da Constituição Federal.

Portanto, de acordo com a nova posição do TST, as normas coletivas estão incorporadas aos contratos individuais de trabalho, devendo ser respeitadas e aplicadas mesmo depois do término da vigência da convenção ou contrato coletivo de trabalho, e somente com novo acordo ou convenção coletiva poderão ser modificadas ou suprimidas, mesmo assim com obediência aos princípios fundantes do Direito do Trabalho, neste caso, em especial o princípio da irrenunciabilidade.

## 4.2 EFEITOS JURÍDICOS DA NEGOCIAÇÃO COLETIVA DE TRABALHO MAL SUCEDIDA

Da negociação coletiva de trabalho mal sucedida, ou quando ocorrer recusa por parte dos atores sociais à negociação, poderá defluir a arbitragem (regulada pela Lei 9.307/1996 e art. 114, § 1º da Constituição Federal), a greve (regulada pela Lei 7.783/1989) ou o dissídio coletivo.

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

Os direitos à sindicalização, à negociação coletiva e à greve são considerados os pilares, ou

<sup>38</sup> Súmula nº 277 do TST (ANTIGA REDAÇÃO, de 16.11.2009). SENTENÇA NORMATIVA. CONVENÇÃO OU ACORDO COLETIVOS. VIGÊNCIA. REPERCUSSÃO NOS CONTRATOS DE TRABALHO. I - As condições de trabalho alcançadas por força de sentença normativa, convenção ou acordos coletivos vigoram no prazo assinado, não integrando, de forma definitiva, os contratos individuais de trabalho.

<sup>39</sup> Súmula nº 277 do TST (NOVA REDAÇÃO, de 14.09.2012). 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.

tripé, do direito coletivo, pois os dois últimos são desdobramentos do direito à sindicalização. Ou seja, pensar em direito à sindicalização sem a possibilidade de utilização de seus instrumentos, negociação coletiva e greve, seria o mesmo que admitir o direito à sindicalização sem qualquer possibilidade do sindicato atuar na defesa dos interesses de seus membros.

Conforme esclarece este autor<sup>40</sup>, a representação triangular do Direito Coletivo do Trabalho foi proposta por Mário de la Cueva, ao defender que este poderia ser representado por um triângulo equilátero (idênticos ângulos em graduação), cujos ângulos seriam o sindicato, a negociação coletiva e a greve, de tal maneira que nenhuma das três figuras da trilogia poderia faltar porque desapareceria o triângulo, o que elucida bem a importância do direito à negociação coletiva. Posteriormente, tal representação triangular do direito coletivo do trabalho foi seguida por inúmeros autores, com diferentes denominações, tais como pilares ou fundamentos.

Importante destacar que o direito de greve é um dos direitos fundamentais dos trabalhadores e dos sindicatos. Constitui meio de defesa dos interesses econômicos e sociais dos trabalhadores e legítimo instrumento para contrabalancear com o poder econômico em sua permanente dialética, ou tensão, com o trabalho.

Entretanto, no caso específico dos servidores públicos, a Constituição Federal faz previsão expressa de que os termos e limites do exercício do direito de greve serão definidos em lei específica, conforme o art. 37, VII<sup>41</sup>.

Conforme os dizeres deste autor<sup>42</sup>, por esta razão, doutrina e jurisprudência se dividiam em duas correntes, uma que defendia ter este dispositivo constitucional eficácia limitada e outra que defendia ter eficácia contida. Para os que defendiam a eficácia limitada do art. 37, VII da Constituição Federal, enquanto não houvesse a "lei específica" prevista no dispositivo, este não poderia ser aplicado.

Para os doutrinadores que defendiam a interpretação do art. 37, VII, da Constituição Federal, como norma de eficácia contida, e entre eles nos filiávamos, tal direito deveria ser plenamente exercitável até que lei superveniente posterior viesse a fixar-lhe limites e termos para seu exercício. Os partidários desta corrente defendiam o pleno exercício do direito de greve dos servidores públicos civis, desde que respeitados outros dispositivos legais, tais como o art. 9º, § 1º da Constituição Federal de 1988<sup>43</sup>, que dispõe sobre o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, bem como o dever de respeitar o princípio da continuidade dos serviços públicos essenciais, definidos na Lei nº 7.783/1989 (Lei de Greve), aplicada na falta de lei específica.

**O Supremo Tribunal Federal pôs fim à celeuma**, decidindo em 25/10/2007 que o art. 37, VII da CRFB é norma de eficácia contida, de modo que nas greves envolvendo servidores públicos estatutários, deverá ser aplicada a Lei nº 7.783/1989 até que advenha, entre nós, a novidade

<sup>40</sup> SANTOS, Enoque Ribeiro dos. **Direitos humanos na negociação coletiva**: teoria e prática jurisprudencial. São Paulo: LTr, 2004, p.85.

<sup>41</sup> A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (...) VII - o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

<sup>42</sup> SANTOS, Enoque Ribeiro dos. **O microsistema de tutela coletiva**: parceirização trabalhista. São Paulo: LTr, 2012, p. 204 a 208.

<sup>43</sup> CRFB, art. 9º. É assegurado o direito de greve, competindo aos trabalhadores decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam por meio dele defender. § 1º - A lei definirá os serviços ou atividades essenciais e disporá sobre o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.

jurídica que irá regular a matéria. Naquela ocasião, o STF<sup>44</sup> concluiu o julgamento de três mandados de injunção impetrados, respectivamente, pelo Sindicato dos Servidores Policiais Cíveis do Espírito Santo - SINDIPOL, pelo Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Município de João Pessoa - SINTEM, e pelo Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário do Estado do Pará - SINJEP, em que se pretendia fosse garantido aos seus associados o exercício do direito de greve previsto no art. 37, VII, da Constituição Federal, quando, conheceu dos mandados de injunção e propôs a solução para a omissão legislativa com a aplicação, no que couber, da Lei 7.783/1989, que dispõe sobre o exercício do direito de greve na iniciativa privada.

A decisão do STF foi a mais acertada e condizente com o princípio do não retrocesso social, pois, em se tratando de direitos fundamentais, como o é o direito de greve, a interpretação da norma deve ser moldada por uma práxis jurídica comprometida a concretizar e ampliar os direitos fundamentais e jamais restringi-los.

Entretanto, vale salientar que a greve no setor público não é tão eficaz como instrumento de pressão, pois afeta mais a população do que a Administração Pública propriamente dita, diferentemente do setor privado, no qual a greve produz efeitos mais deletérios em face dos maiores prejuízos que poderá proporcionar aos empregadores, como paralisação da produção, do faturamento interno e externo, não cumprimento de contratos comerciais etc. De forma diversa, quem paga a conta na greve dos servidores públicos sempre é a população mais carente, que necessita dos serviços públicos essenciais, como transporte, segurança, educação e saúde.

#### 4.2.2 Dissídio coletivo de trabalho

O dissídio coletivo de trabalho já vem previsto na CLT de 1943, o que demonstra a preocupação do legislador em colocar à disposição dos atores sociais um instrumento jurídico de tutela dos direitos coletivos de trabalho.

O dissídio coletivo de trabalho pode ser definido como uma ação por meio da qual, os atores sociais, sindicatos das categorias profissional e econômica, discutem uma pauta de reivindicações, envolvendo direitos e interesses abstratos e gerais da categoria, com objetivo de criar, modificar ou extinguir condições de trabalho e de remuneração, com base no princípio da autonomia privada coletiva<sup>45</sup>.

Este instrumento jurídico, de natureza coletiva, que emana da negociação coletiva de trabalho mal sucedida, de grande utilização no setor privado da economia brasileira, encontra-se disposto nos arts. 856 e seguintes da CLT, bem como no art. 114, § 2º<sup>46</sup> da Constituição Federal, fruto da manutenção do poder normativo dos Tribunais do Trabalho, pela Emenda Constitucional nº 45/2004.

Considerando a grande controvérsia que envolve este tema e o objeto deste trabalho, relacionado mais ao setor público, estaremos analisando este tópico mais adiante.

<sup>44</sup> Fonte: Informativo nº 485 do STF, disponível in <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo485.htm> > Último acesso em 01/12/2012, às 08h30min.

<sup>45</sup> SANTOS, Enoque Ribeiro dos. **O microsistema de tutela coletiva:** parcerização trabalhista. São Paulo: LTr, 2012, p. 178.

<sup>46</sup> § 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.

#### 4.2.5 Vantagens da negociação coletiva de trabalho

Conforme salienta este autor<sup>47</sup>, a negociação coletiva de trabalho é uma das formas mais eficazes de pacificação de conflitos coletivos, além de ser a função mais nobre que as organizações sindicais podem exercer, e estão intrinsecamente ligadas ao fortalecimento dos sindicatos.

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

Em outras palavras, a partir da desindexação da economia e da inexistência de política salarial para o setor privado, o Estado passou a estabelecer apenas o valor do salário mínimo nacional, e não restou outra alternativa ao setor privado da economia, a não ser o exercício da negociação coletiva para resolver suas controvérsias. Dessa forma, a pacificação social na iniciativa privada é exercida a partir da aproximação das datas bases das categorias, por intermédio do processo negocial e autocompositivo.

No presente cenário percebe-se que há relativa paz social no setor privado da economia, na medida em que de certa forma os trabalhadores estão relativamente satisfeitos, pois além de uma situação próxima ao pleno emprego estão cientes que na data base da categoria conseguirão repor, pelo menos, suas perdas inflacionárias, enquanto que no setor público da economia – no qual os reajustamentos salariais somente podem decorrer de lei<sup>48</sup> - existe uma insatisfação ou descontentamento geral, pois o Poder Executivo além de não atender o dispositivo constitucional retromencionado, resolveu aplicar, em nome do princípio da reserva do possível (orçamento) e da crise no cenário internacional, um índice aleatório de reposição salarial ao funcionalismo (tirado não se sabe de onde e com que critério científico e, especialmente, sem levar em conta o efetivo índice de defasagem salarial na órbita pública), com efeitos diferidos no tempo, com a manutenção de expressiva defasagem, pelo fato de não ter havido reposição da inflação dos últimos quatro anos.

Daí, a nossa defesa incontestada dos benefícios de uma política de imediata negociação coletiva de trabalho, em caráter permanente, contínuo, a nível federal (e também estadual e municipal) entre o Ministério do Planejamento ou órgãos delegados do Poder Executivo e os sindicatos profissionais de servidores públicos ou associações de agentes políticos.

Entre as inúmeras vantagens da negociação coletiva, na pacificação de conflitos coletivos, podemos ainda destacar:

a) Celeridade na elaboração de seus instrumentos jurídicos (acordo, convenção coletiva ou contrato coletivo<sup>49</sup>). No caso dos servidores públicos estatutários, vislumbramos somente a

<sup>47</sup> SANTOS, Enoque Ribeiro dos. **O microsistema de tutela coletiva**: parcerização trabalhista. São Paulo: LTr, 2012, p. 183.

<sup>48</sup> X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do artigo 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; (Redação dada ao inciso pela Emenda Constitucional nº 19, de 04.06.1998, DOU 05.06.1998)

<sup>49</sup> Os contratos coletivos, aplicados no caso dos portuários, são regidos pela Lei 8.630/1993, Art. 18, parágrafo único. No caso de vir a ser celebrado contrato, acordo, ou convenção coletiva de trabalho entre trabalhadores e

possibilidade de acordos coletivos de trabalho;

b) Maior adaptação ao caso concreto, levando-se em conta as peculiaridades de cada empresa, órgão público, ramo de atividade, força de trabalho competitividade, produtividade, custos de produção etc.;

c) Propensão a maior estabilidade social e a um menor nível de conflituosidade, em razão das novas condições terem sido acordadas pelas próprias partes;

d) Melhor compatibilidade às necessidades e exigências do mercado e da produção, dos serviços prestados, especialmente pelo fato de muitas empresas operarem num mercado globalizado, sem fronteiras na linha de produção, onde nem sempre a jurisdição alcança.

e) Maior grau de integração e solidariedade entre empregadores e empregados e servidores públicos envolvidos,

f) Fortalecimento do sindicato e de outras formas de organização dos trabalhadores no local de trabalho.

## 5 NEGOCIAÇÃO COLETIVA DE TRABALHO NO SETOR PÚBLICO

A despeito das complexidades da Administração Pública, além das múltiplas formas pelas quais o Estado se faz presente na sociedade, assim como a inegável especificidade das relações entre servidores com os entes públicos, não se pode esquecer que toda a estrutura da Administração Pública, assim como todas as suas atividades, não prescindem das pessoas que as realizam, pois todo o trabalho que se presta a um ente público é sempre um trabalho humano<sup>50</sup>.

Ademais, a concepção de que as condições de trabalho no setor público somente poderiam ser fixadas unilateralmente pela Administração Pública remontam à concepção de Estado como ente englobador da sociedade, autoritário, não numa perspectiva de impor limites ao poder do Estado, mas sim numa perspectiva de "manutenção de privilégios mediante a criação de um espaço infenso à atuação do particular e a dos Poderes Legislativo e Judiciário"<sup>51</sup>. Tal concepção impediu por muito tempo a sindicalização dos servidores públicos.

Conforme já foi analisado no item 4.2.1 deste trabalho, os direitos à sindicalização, à negociação coletiva e à greve são considerados os pilares do direito coletivo, indissociáveis numa relação tridimensional que perderia todo o sentido sem qualquer um desses seus três elementos constitutivos. Visto de outro ângulo, os direitos à negociação coletiva e à greve são desdobramentos do direito à sindicalização, este último, mais amplo.

Neste sentido, destaca-se o pensamento de Arnaldo Süssekind a respeito, para quem "o direito à liberdade sindical, enquanto direito humano fundamental, é preexistente ao direito positivo interno: este somente pode reconhecê-lo ou declarar sua existência, mas não concedê-lo, nem criá-lo."<sup>52</sup>

É certo que a Constituição Federal de 1988 garante ao servidor público o direito à livre

---

tomadores de serviços, este precederá o órgão gestor a que se refere o caput deste artigo e dispensará a sua intervenção nas relações entre capital e trabalho no porto.

<sup>50</sup> CAVALCANTE, Jouberto de Quadros Pessoa; JORGE NETO, **Francisco Ferreira. O empregado público.** - 3ª. ed. - São Paulo: LTr, 2012, p. 447.

<sup>51</sup> RESENDE, Renato de Sousa. **Negociação coletiva de servidor público.** São Paulo: LTr, 2012, p. 66.

<sup>52</sup> SÜSSEKIND, Arnaldo. **Direito constitucional do trabalho.** 4ª. ed. (ampl. e atual.) - Rio de Janeiro: Renovar, 2010, p. 360.

associação sindical, nos termos do art. 37, VI, corolário do direito de associação estabelecido no art. 5º, XVII da mesma Constituição. Adicionando-se a tais preceitos constitucionais a decisão do STF, de 25/10/2007, favorável ao exercício do direito de greve por parte dos servidores públicos estatutários, o caminho estava aberto ao reconhecimento do direito ao exercício da negociação coletiva no setor público, por desdobramento lógico, o que a ratificação da Convenção nº 151 da OIT somente veio a cancelar.

### **5.1 AS TEORIAS DESFAVORÁVEIS E AS FAVORÁVEIS À ADMISSIBILIDADE DA NEGOCIAÇÃO COLETIVA NO SETOR PÚBLICO**

Apesar de a liberdade sindical ser amplamente reconhecida como direito humano fundamental, da qual decorrem os direitos à negociação coletiva e à greve, no caso recente do Brasil, afigurava-se um problema quando entrava em cena a discussão sobre a admissibilidade da negociação coletiva de trabalho dos servidores públicos estatutários. Neste campo, doutrina e jurisprudência se apresentavam em duas correntes, uma que defendia sua total impossibilidade jurídica, enquanto que outra defendia sua possibilidade, desde que respeitadas certas condições.

**Para a corrente contrária à possibilidade** da negociação coletiva de trabalho no setor público, a argumentação buscava fundamentos nos princípios da Administração Pública, em especial o da legalidade, assim como o fato do art. 39, § 3º da Constituição Federal<sup>53</sup>, que trata dos direitos sociais dos servidores públicos, silenciar a respeito do inciso XXVI do art. 7º, que reconhece as convenções e acordos coletivos de trabalho.

Ademais, a Súmula 679 do STF declara que: *"A fixação de vencimentos dos servidores públicos não pode ser objeto de convenção coletiva"*.

Outro aspecto da argumentação contrária à negociação coletiva dos servidores públicos dizia respeito ao sistema de controle dos gastos públicos, que impunha óbice à negociação de reajustamento de salários. Nesta esteira:

a) É de iniciativa exclusiva do Presidente da república a proposta de leis que disponham sobre criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração (art. 61, § 1º, II, a da CF/88), que deve ser submetida ao Congresso Nacional (art. 49, X da CF/88);

b) As despesas com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderão exceder os limites estabelecidos em lei complementar (art. 169, caput, da CF/88);

c) A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, só poderão ser feitas, se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes e se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista (art. 169, § 1º, I e II);

d) Por sua vez, a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade na Gestão Fiscal), fixa as despesas com pessoal da União a 50% e para os Estados e Municípios em 60% das respectivas receitas correntes líquidas (arts. 18 e 19);

<sup>53</sup> CRFB, 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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Acrescente-se que em relação à Lei 8.112/1990, que dispõe sobre o regime jurídico único dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, o STF declarou inconstitucional as alíneas “d” e “e” do art. 240, que havia assegurado ao servidor público civil o direito à negociação coletiva e fixado a competência da Justiça do Trabalho para dirimir controvérsias individuais e coletivas (ADI 492-1, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 21-10-1992, Plenário, DJ de 12-3-1993.)<sup>54</sup>.

**Para a corrente que defendia a possibilidade de negociação coletiva no setor público,** dentro de determinadas condições, a omissão do art. 39, § 3º da Constituição Federal, que silenciou a respeito do inciso XXVI do art. 7º, não era motivo suficiente para a não fruição desse direito pelos servidores públicos, pois a omissão ao aludido dispositivo não constituía óbice de natureza constitucional.

Importante destacar o papel do Estado na concepção atual, conforme defendida por Norberto Bobbio<sup>55</sup>, como um subsistema do sistema sociopolítico, submetido ao ordenamento jurídico, sujeito de direitos e deveres, que tem como papel primordial dar respostas às demandas provenientes do ambiente social. De outra parte, no plano interno, o poder soberano é do povo, elemento constitutivo e fundamental do Estado, sem o qual este não existe legitimamente.

Portanto, o Estado Democrático de Direito representa a participação pública no processo de construção da sociedade, através do modelo democrático e a vinculação do Estado a uma Constituição como instrumento básico de garantia jurídica.

Ainda se não bastassem os argumentos acima, seria totalmente incoerente reconhecer os direitos à sindicalização e à greve sem o direito à negociação coletiva. Ora, se a greve é uma decorrência lógica da negociação coletiva de trabalho mal sucedida, total incoerência é reconhecer os seus efeitos, ou seja, o resultado, sem que se reconheça a causa, ou o processo, no caso a negociação coletiva.

Para esta última corrente, a qual nos filiamos, os instrumentos jurídicos que defluem da negociação coletiva (no caso apenas os acordos<sup>56</sup> coletivos de trabalho) teriam um caráter político e ético por meio do qual as partes (sindicato profissional e Ministério do Planejamento, a nível federal e estadual ou municipal) firmariam um compromisso estabelecendo os direitos contemplados, que, posteriormente, seria transformado em Projeto de Lei pelas autoridades competentes, nos termos pactuados, para dar cumprimento ao convencionado. Dessa maneira, estariam conciliados os princípios da Administração Pública com o direito à negociação coletiva.

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

Com a redação anterior da OJ nº 5 da SDC do TST, a jurisprudência do TST não reconhecia o

<sup>54</sup> Disponível in <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266382>> Último acesso em 10/12/2012, às 22h01min.

<sup>55</sup> BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo, Sociedade:** para uma teoria geral da política. 1ª ed. - 18ª reimpressão - São Paulo: Paz e Terra, 2012.

<sup>56</sup> Não existe possibilidade jurídica de se firmar convenção coletiva de trabalho no âmbito da Administração Pública Direta, pelo fato de inexistir sindicato patronal público, eis que o núcleo conceitual da convenção coletiva estabelece, nos dizeres do art. 611 da CLT: “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”. Além disso, a Administração Pública não se apresenta jamais como representativa de uma categoria econômica.

direito ao dissídio coletivo<sup>57</sup> no setor público.

A mudança de orientação do Colendo Tribunal Superior do Trabalho, alterando radicalmente a redação desta OJ<sup>58</sup>, em 14/09/2012, colocou uma pá de cal na cizânia jurisprudencial, passando a admitir, de uma vez por todas, a possibilidade de dissídio coletivo no setor público, envolvendo empregados públicos, regidos pela CLT, fruto da influência da ratificação da Convenção n. 151, da OIT, pelo Brasil.

Ora, se se permite o dissídio coletivo de natureza social, não econômico, em face dos óbices constitucionais mencionados, que decorre da existência da negociação coletiva de trabalho mal sucedida, com muito mais certeza podemos afirmar a eficácia deste processo negocial de pacificação coletiva nas contendas envolvendo a reposição de subsídios dos servidores públicos.

Em que pese a posição do TST, que ainda impõe limites ao dissídio coletivo de natureza econômica envolvendo os servidores públicos estatutários, ou mesmo agentes políticos do Estado, a controvérsia pode ser superada por meio da negociação coletiva de trabalho entre os sindicatos ou associações respectivas e o Poder Executivo.

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

Indissociável para este debate é o fato de que a Constituição Federal, no já aludido art. 39, § 3º, faz menção expressa ao **inciso XIII<sup>59</sup> do art. 7º**, admitindo a compensação e horários e a redução de jornada **mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho**, o que se aplica aos servidores públicos. Portanto, conforme esclarece Luciana Bullamah Stoll, **“a referência ao inciso XIII do art. 7º da Carta Magna implica na admissão da negociação coletiva para os servidores ocupantes de cargo público”**<sup>60</sup>.

Pelas razões acima expostas é mais lógico e condizente com o Estado Democrático de Direito a posição da corrente doutrinária que defende a possibilidade de **negociação coletiva de trabalho no setor público**, que, ademais, é **integrante do rol dos direitos humanos fundamentais, na categoria de direito social fundamental**, que jamais poderia ser negado a essa categoria de trabalhadores.

## 5.2 NORMAS INTERNACIONAIS QUE APOIAM A NEGOCIAÇÃO COLETIVA DE TRABALHO NO SETOR PÚBLICO

<sup>57</sup> OJ nº 5 da SDC do TST. DISSÍDIO COLETIVO CONTRA PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PÚBLICO. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA. Aos servidores públicos não foi assegurado o direito ao reconhecimento de acordos e convenções coletivos de trabalho, pelo que, por conseguinte, também não lhes é facultada a via do dissídio coletivo, à falta de previsão legal.

<sup>58</sup> OJ nº 5 da SDC do TST. DISSÍDIO COLETIVO. PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PÚBLICO. POSSIBILIDADE JURÍDICA. CLÁUSULA DE NATUREZA SOCIAL (redação alterada na sessão do Tribunal Pleno realizada em 14.09.2012). Em face de pessoa jurídica de direito público que mantenha empregados, cabe dissídio coletivo exclusivamente para apreciação de cláusulas de natureza social. Inteligência da Convenção nº 151 da Organização Internacional do Trabalho, ratificada pelo Decreto Legislativo nº 206/2010.

<sup>59</sup> CRFB, art. 7º. São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: (...) 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**; (...)

<sup>60</sup> STOLL, Luciana Bullamah. **Negociação coletiva no setor público**. São Paulo: LTr, 2007, p. 109.

### 5.2.1 Convenções e recomendações da OIT

A negociação coletiva de trabalho foi erigida a **direito fundamental social dos trabalhadores**, estando, pois inserta no texto constitucional brasileiro, além de ter recebido especial destaque na **Declaração da OIT Sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho, de 19/06/1998**, que declara em seu artigo 2 que todos os Estados Membros, ainda que não tenham ratificado as convenções, têm compromisso derivado do simples fato de pertencerem à OIT de respeitar, promover e tornar realidade os princípios relativos aos direitos fundamentais dos trabalhadores, tais como a **liberdade sindical e o direito de negociação coletiva de trabalho**<sup>61</sup>.

No âmbito da Organização Internacional do Trabalho (OIT), a negociação coletiva de trabalho vem sendo indicada como o melhor meio de solucionar conflitos de interesses e de se conseguir melhores condições de trabalho e melhores salários, gradativamente, desde sua fundação em 1919, ora integrando parcialmente os instrumentos jurídicos daquela organização que tratam de outros temas específicos, ora sendo objeto integral de suas Convenções e Recomendações, cujas principais, que tratam do tema da negociação coletiva de trabalho, passa-se a analisar<sup>62, 63</sup>.

**Convenção nº 98 da OIT, de 1949**, ratificada pelo Brasil em 1952, foi adotada para aplicação dos princípios do direito de sindicalização e de negociação coletiva, contudo, sem abranger os servidores públicos estatutários.

Estatui que os trabalhadores devam gozar de proteção adequada contra quaisquer atos atentatórios à liberdade sindical em matéria de emprego, devendo as organizações de trabalhadores e de empregadores gozar de proteção adequada contra quaisquer atos de ingerência, quer seja de umas contra as outras, quer seja por parte da Administração Pública, em sua formação, funcionamento e administração.

Deverão ser tomadas medidas apropriadas às condições nacionais, para fomentar e promover o pleno desenvolvimento e utilização dos meios de **negociação voluntária** entre empregadores ou organizações de empregadores e organizações de trabalhadores com o objetivo de **regular, por meio de convenções, os termos e condições de emprego**, trazendo a ressalva de não ser aplicada à situação dos funcionários públicos a serviço do Estado e de que não deverá ser interpretada, de modo algum, em prejuízo dos seus direitos ou de seus estatutos.

**Convenção nº 154 da OIT, de 1981**, ratificada pelo Brasil em 1992, foi adotada para fomentar a negociação coletiva de trabalho, aplicando-se a todos os ramos da atividade econômica, **podendo a legislação ou a prática nacionais fixar** a aplicação desta Convenção no que se refere à **Administração Pública**.

Para efeito da presente Convenção, a expressão 'negociação coletiva' compreende todas as negociações que tenham lugar entre, de uma parte, um empregador, um grupo de empregadores ou uma organização ou várias organizações de empregadores, e, de outra parte, uma ou várias organizações de trabalhadores, com fim de fixar as condições de trabalho e emprego, assim como regular as relações entre empregadores e trabalhadores, além das relações entre as organizações de empregadores e as organizações de trabalhadores.

<sup>61</sup> Artigo 2. Declara que todos os Membros, ainda que não tenham ratificado as convenções aludidas, têm um compromisso derivado do fato de pertencer à Organização de respeitar, promover e tornar realidade, de boa fé e de conformidade com a Constituição, os princípios relativos aos direitos fundamentais que são objeto dessas convenções, isto é: a) a liberdade sindical e o reconhecimento efetivo do direito de negociação coletiva;

<sup>62</sup> STOLL, Luciana Bullamah. **Negociação coletiva no setor público**. São Paulo: LTr, 2007, p. 41 a 44.

<sup>63</sup> MARTINS, Sérgio Pinto. **Convenções da OIT**. São Paulo: Atlas, 2009.

Prevê que sejam adotadas medidas de estímulo à negociação coletiva, que devem prover sua ampla possibilidade de aplicação, que seja progressivamente estendida a todas as matérias, cujas medidas de estímulo adotadas pelas autoridades públicas deverão ser objeto de consultas prévias e, quando possível, de acordos entre as autoridades públicas e as organizações patronais e as de trabalhadores.

A **Recomendação nº 163 da OIT, de 1981**, sobre a promoção da negociação coletiva, assinala que medidas devem ser tomadas para facilitar o estabelecimento e desenvolvimento, em base voluntária, de organizações livres, independentes e representativas de empregadores e de trabalhadores, além de que tais organizações sejam reconhecidas para fins de negociação coletiva.

Ademais, a negociação coletiva deve ser possível em qualquer nível, seja ao da empresa, do ramo de atividade, da indústria, ou nos níveis regional ou nacional, podendo as autoridades públicas oferecer, a pedido das partes interessadas, assistência em treinamento para o pleno desenvolvimento de todo o processo da negociação coletiva.

As partes da negociação coletiva devem prover seus respectivos negociadores do necessário mandato para conduzir e concluir as negociações, sujeitos a disposições de consultas a suas respectivas organizações.

Outro ponto importante diz respeito à liberdade de informação necessária ao processo de negociação coletiva de trabalho, pois esta Recomendação da OIT assinala que as partes devem ter acesso à informação necessária às negociações, inclusive por parte de empregadores públicos e privados, que devem pôr à disposição informações sobre a situação econômica e social da unidade negociadora e da empresa em geral, se necessárias para negociações, devendo tais informações serem tratadas com confidencialidade, quando necessário.

**Convenção nº 87 da OIT, de 1948**, foi adotada para defender e fomentar a liberdade sindical e proteção ao direito de sindicalização, ainda **não ratificada pelo Brasil**, tendo em vista os obstáculos constitucionais relativos à unicidade sindical e aos demais ranços corporativista ainda presentes em nosso texto constitucional.

Apesar de não tratar diretamente da negociação coletiva de trabalho, entende-se que o fez implicitamente ao afirmar e defender a liberdade sindical, que em seu bojo traz indissociavelmente o direito à negociação coletiva e à greve.

Finalmente, passa-se a expor a **Convenção nº 151 da OIT e a Recomendação nº 159**, ambas aprovadas pela Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho, em sua sexagésima quarta reunião, realizada em 07/06/1978 e, recentemente, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 206/2010 que, por sua importância, serão analisadas em tópico próprio, a seguir.

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

O **Decreto Legislativo nº 206, de 07/04/2010**, aprovou os textos da Convenção nº 151 e da Recomendação nº 159 da OIT, ambas de 1978. A aprovação e incorporação ao ordenamento jurídico brasileiro da Convenção nº 151 da OIT foi solicitada ao Congresso Nacional em 14 de fevereiro de 2008, em mensagem da Presidência da República<sup>64</sup>.

<sup>64</sup> Fonte: Secretaria-Geral da Presidência da República. Disponível in <[http://www.secretariageral.gov.br/noticias/ultimas\\_noticias/2008/02/not\\_130220082](http://www.secretariageral.gov.br/noticias/ultimas_noticias/2008/02/not_130220082)> Último acesso em 09/12/12, às 16h52min.

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

Outro acontecimento que contribuiu decisivamente para o momento político favorável à aprovação da Convenção nº 151 e da Recomendação nº 159 da OIT foi a deliberação pelo Supremo Tribunal Federal que, em 25/10/2007, decidiu ser o art. 37, VII da Constituição Federal norma de eficácia contida, de modo que nas greves envolvendo servidores públicos estatutários, deverá ser aplicada a Lei nº 7.783/1989 até que seja aplicada a lei específica, ou seja, decidiu pela legalidade do exercício do direito de greve por parte dos servidores públicos estatutários, o que certamente pavimentou o caminho rumo à aprovação da aludida Convenção nº 151 da OIT, que se passa a analisar.

**O Decreto Legislativo nº 206, de 07/04/2010, traz duas ressalvas.** A primeira, que, no caso brasileiro, a expressão “pessoas empregadas pelas autoridades públicas” abrange tanto os empregados públicos, regidos pela CLT, quanto os servidores públicos estatutários, todos ingressos na Administração Pública mediante concurso público. A segunda ressalva diz que são consideradas organizações de trabalhadores, abrangidas pela Convenção, apenas aquelas constituídas nos termos do art. 8º da Constituição Federal, ou seja, as entidades sindicais.

A **Convenção nº 151 da OIT** deverá ser aplicada a todas as pessoas empregadas pela administração pública, na medida em que não lhes forem aplicáveis disposições mais favoráveis de outras Convenções Internacionais do Trabalho, com a ressalva que cada país poderá determinar até que ponto as garantias previstas na presente Convenção se aplicam aos empregados de alto nível<sup>65</sup> que, por suas funções, possuam poder decisório ou desempenhem cargos de direção ou aos empregados cujas obrigações são de natureza altamente confidencial.

Os empregados e servidores públicos gozarão de proteção adequada contra todo ato de discriminação sindical em relação com seu emprego, seja contra ato que objetive subordinar o empregado público, despedir ou prejudicá-lo devido à sua filiação sindical,

Os sindicatos e empregados públicos gozarão de completa independência a respeito das autoridades públicas, de adequada proteção contra todo ato de ingerência de uma autoridade pública na sua constituição, funcionamento ou administração.

Serão considerados atos de ingerência, principalmente, os destinados a fomentar a constituição de sindicatos de empregados públicos dominadas pela autoridade pública, ou sustentados economicamente por esta, ou qualquer outra forma que tenha o objetivo de colocar os sindicatos sob o controle da autoridade pública.

Deverão ser concedidas aos representantes dos sindicatos facilidades para permitir-lhes o desempenho rápido e eficaz de suas funções, durante suas horas de trabalho ou fora delas, sem que fique prejudicado o funcionamento eficaz da Administração Pública.

Deverão ser adotadas medidas adequadas para estimular e fomentar o pleno desenvolvimento e utilização **de procedimentos de negociação** entre as autoridades públicas

<sup>65</sup> Entendemos que tais servidores constituem os agentes políticos, que, por serem altos representantes da Administração Pública, em suas respectivas áreas de atuação, se confundem com esta. São eles, os titulares do Poder Executivo (Presidente da República, Governadores de Estado, Prefeitos Municipais), ministros de Estado, parlamentares (deputados e senadores), ministros dos Tribunais Superiores, desembargadores, magistrados, membros do Ministério Público e dos Tribunais de Contas.

competentes e os sindicatos de empregados públicos sobre as condições de emprego, ou de quaisquer outros métodos que permitam aos representantes dos empregados públicos participarem na determinação de tais condições.

A solução dos conflitos que se apresentem por motivo das condições de emprego serão **tratadas por meio da negociação entre as partes ou mediante procedimentos independentes e imparciais, tais como a mediação, a conciliação e a arbitragem**, estabelecidos de modo que inspirem a confiança dos interessados.

A **Recomendação nº 159 da OIT**, aprovada na mesma Assembleia em que fora aprovada a Convenção nº 151, também foi aprovada no Brasil pelo Decreto Legislativo nº 206, de 07/04/2012, tratando dos procedimentos para a definição das condições de emprego no serviço público.

Trata de recomendações complementares à Convenção nº 151, destacando a importância da legitimidade dos sindicatos, de critérios objetivos para sua constituição e representatividade da categoria profissional, assim como de definições legais, ou por outros meios, da representatividade da Administração Pública nas negociações coletivas de trabalho.

Também recomenda critérios objetivos de procedimentos na negociação, estabelecimento de prazos de vigência dos acordos bem sucedidos e critérios de revisão e renovação.

Para José Carlos Arouca, "não basta a incorporação da Convenção nº 151 ao nosso ordenamento jurídico, dependente de regulamentação precisa que defina os agentes da Administração legitimados a negociar e os limites da própria negociação, quando o atendimento das reivindicações dependerem de aprovação por lei."

Com a ratificação da Convenção nº 151 da OIT cremos que não remanesce dúvidas que ficou definitivamente permitida a negociação coletiva de trabalho para dirimir os conflitos coletivos trabalhistas no setor público brasileiro. Nesta esteira, no âmbito da União, foi editado o Decreto nº 7.674/2012, que disciplina o processo de negociação nos conflitos coletivos de trabalho, no caso dos servidores públicos federais da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

### 5.3 A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

Existem várias experiências de negociação coletiva no setor público, no Brasil, mesmo antes da ratificação da Convenção 151 da OIT. Em outras palavras, a falta de previsão legal não impediu a realização de acordos coletivos em vários Municípios brasileiros, por meio de Secretarias e os respectivos sindicatos de servidores públicos<sup>66</sup>, com estipulação de condições de trabalho e de remuneração de servidores estatutários.

Observe-se que estas negociações são fruto das reivindicações e greves dos sindicatos dos servidores públicos que acabaram por enfraquecer a resistência da Administração Pública em negociar democraticamente melhores condições de trabalho e salários.

Em âmbito federal<sup>67</sup> foi criada Mesa Nacional de Negociação Permanente, em 2002, com o

<sup>66</sup> O Município de Foz do Iguazu e o sindicato municipal de servidores públicos realizaram vários acordos coletivos de trabalho, que resultaram em projetos de lei que proveram eficácia aos instrumentos firmados.

<sup>67</sup> CONSTITUCIONAL – ADMINISTRATIVO – DIRETO SINDICAL – MINISTRA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO – SECRETARIA DE RELAÇÕES DE TRABALHO NO SERVIÇO PÚBLICO – PRELIMINARES REJEITADAS – MESA NACIONAL DE NEGOCIAÇÃO PERMANENTE – PRETENSÃO DE REPRESENTAÇÃO DIRETA POR SINDICATO LOCAL – INCABÍVEL – PRINCÍPIO DA UNICIDADE SINDICAL – 1- Cuida-se de writ impetrado por sindicato local de servidores contra ato coator omissivo da Ministra de Estado do Planejamento, Orçamento

intuito de instituir um Sistema de Negociação Permanente em âmbito federal, integrante do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal – SIPEC, criado pelo Decreto nº 67.326/1970.

Podemos citar as seguintes experiências exitosas de negociação coletiva de trabalho no setor público<sup>68</sup>:

a) a criação da Mesa Nacional de Negociação Permanente, em 2002, e dez mesas setoriais implantadas em dez Ministérios, com os seguintes resultados expressivos: 47 negociações concluídas, 5 planos especiais de cargos criados e 112 tabelas remuneratórias estruturadas;

b) criação, em 2002, do Sistema de Negociação Permanente para a Eficiência na Prestação dos Serviços Públicos Municipais de São Paulo (SINP), composto por representantes do Governo Municipal, dos servidores públicos, da Câmara Municipal, do DIEESE, além de 31 associações de classe;

c) instituição da Mesa Nacional de Negociação Permanente do Sistema Único de Saúde, em 1993;

d) ainda é possível citar resultados exitosos em negociações coletivas, inclusive envolvendo aumento de salários, nos casos dos servidores do Poder Judiciário do Estado de São Paulo (reposição salarial de 14%), no caso dos servidores do Ministério do Planejamento (reajuste escalonado de 10,79%), etc.

Assim a embora tardia aprovação da Convenção nº 151 da OIT simplesmente legalizou a prática corrente, ou seja, reivindicações, negociações coletivas de trabalho, greves e pacificação de conflitos na seara pública, à imagem do que ocorre na atividade privada.

Contudo, muito ainda precisa ser feito quanto ao respeito do exercício do direito de negociação coletiva e greve, no setor público, haja vista a recente reclamação apresentada à OIT, em 08/08/2012, pela Central Única de Trabalhadores (CUT) e mais seis entidades sindicais, contra a República Federativa do Brasil, em razão da edição do Decreto nº 7.777, de 24 de julho de 2012 e

---

e Gestão e do Secretário de Relações de Trabalho no Serviço Público, consubstanciado na negativa em permitir a participação plena na Mesa Nacional de Negociação Permanente, referente aos interesses da categoria que representa. 2- O sindicato impetrante possui legitimidade ativa para postular a sua participação em quaisquer atividades pertinentes à representação dos interesses dos seus representados. Preliminar rejeitada. 3- A Ministra de Estado possui legitimidade passiva ad causam já que as reuniões da Mesa Nacional de Negociação Permanente são realizadas sob a coordenação central daquele Ministério e, principalmente, porque encampou a defesa dos atos da Secretaria de Relações do Trabalho no Serviço Público. Precedente: MS 13.947/DF, Rel. Ministra Maria Thereza de Assis Moura, Terceira Seção, DJe 2.6.2011. Preliminar rejeitada. 4- As informações da autoridade dão conta de que o ato reputado como coator existe, pois alega que "a experiência tem revelado que a negociação é mais eficaz quando realizada com um número limitado de sindicatos, evitando a proliferação. Preliminar rejeitada. 4- As informações da autoridade dão conta de que o ato reputado como coator existe, pois alega que "a experiência tem revelado que a negociação é mais eficaz quando realizada com um número limitado de sindicatos, evitando a proliferação de entidades sem nenhuma representatividade e incentivando aquelas de fato representativas" (fl. 68). Preliminar rejeitada. 5- Resta comprovado que o sindicato impetrante tem representatividade local (fl. 26) e possui liberdade de atuação nos limites que são fixados pelo art. 8º, incisos III e VI, da Constituição Federal; No caso concreto, não há conflito de representação, uma vez que a base territorial do sindicato local está englobada ao direito e dever de representação de sindicato nacional, em plena conformidade com o princípio da unicidade sindical. 6- Como já atestou o Excelso Pretório, "o princípio da unicidade sindical, previsto no art. 8º, II, da Constituição Federal, é a mais importante das limitações constitucionais à liberdade sindical." (AgRg no RE 310.811, Relatora Min. Ellen Gracie, Segunda Turma, publicado no DJe em 5.6.2009); Assim, o entendimento contrário estabeleceria uma concorrência entre entidades locais e nacional, que não é cabível no sistema produzido pelo Poder Constituinte originário. Segurança denegada. Agravo regimental prejudicado. (STJ – MS 18.121 – (2012/0020932-5) – 1ª S. – Rel. Min. Humberto Martins – DJe 30.05.2012 – p. 465)v96

<sup>68</sup> AROUCA, José Carlos. **Curso básico de direito sindical**. – 3. ed. – São Paulo: LTr, 2012, p. 176 a 177.

de desconto de salários dos servidores em greve.

O aludido decreto dispõe sobre medidas a serem tomadas durante a ocorrência de greves na Administração Pública Federal, que afrontam a Convenção 151 da OIT, na medida em que propicia insegurança jurídica aos servidores envolvidos, pelo fato de permitir a substituição de trabalhadores em greve por servidores de outras esferas (estadual e municipal), o que também colide com a Lei 7.783/1989. Por tais fundamentos, as entidades sindicais requerem à OIT a aplicação de sanções à República Federativa do Brasil.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo teve por objetivo discutir e apresentar uma vertente positiva sobre a negociação coletiva de trabalho no setor público, considerando a últimas novidades jurídicas, no campo jurisprudencial e doutrinário, a realidade e a experiência brasileira, a recente ratificação de convenções da OIT alusivas ao tema, e, especialmente, o clamor das ruas, ou seja, a movimentação de servidores públicos, desde meados do ano passado lutando, por meio de seus sindicatos, pela recomposição de seus subsídios em face do Estado.

Paralelamente, enquanto assistimos a uma situação de relativa calma e pacificação social no setor privado da economia, graças à prática constante e reiterada da negociação coletiva de trabalho, por meio da qual os seres coletivos vêm celebrando, ano após ano, acordos e convenções coletivas e contemplando as categorias profissionais com reajustes salariais, em vários casos superiores aos índices inflacionários oficiais, ao revés, no setor público, nos deparamos com um quadro de insatisfação e de sentimento de desvalorização das categorias, pela ausência de diálogo social e da prática da negociação coletiva em seus vários níveis.

Em grande parte, esse sentimento de desconforto disseminado no âmbito da Administração Pública brasileira foi motivado pela ausência de qualquer forma de diálogo perene ou negociação coletiva de trabalho, estabelecimento e implementação de planos de evolução nas carreiras, ou de valorização profissional, e, em especial, pela recalitrância do Poder Executivo em atender ao mandamento constitucional do art. 37, inciso X, da Carta Magna. A exceção é o Poder Legislativo, especialmente o federal, na medida em que os parlamentares votaram e conseguiram ajustar os seus próprios vencimentos de forma equivalente aos dos ministros do STF.

Foi isto justamente o que aconteceu no segundo semestre de 2012. Vários sindicatos profissionais representativos de servidores públicos estatutários inicialmente deflagraram uma greve, que durou meses, e posteriormente, com o aceno do Poder Executivo na concessão de um reajustamento salarial de 15,8%, em três parcelas anuais, com efeitos diferidos, aceitaram negociar coletivamente com o Ministério do Planejamento, o que culminou com a assinatura de vários acordos coletivos de trabalho, posteriormente incluídos no orçamento nacional pelo Congresso Nacional. Todavia, remanesce certa defasagem nos subsídios que poderá induzir os sindicatos de servidores públicos a futuras movimentações sociais.

Caso permaneça o presente estado de coisas, a insatisfação no setor público deverá reverberar até que as partes cheguem à conclusão que a melhor solução para a pacificação dos conflitos coletivos se encontra há muito tempo à sua disposição. Em outras palavras, é dialogando (ou negociando) que as partes se entendem. E isto se aplica para todos os setores, inclusive para os servidores públicos, embora para estes a negociação coletiva seja mais complexa em face de suas peculiaridades e influências (orçamento, arrecadação, cenário internacional etc.).

A ideia de que as condições de trabalho no setor público só poderiam ser fixadas unilateralmente remontam à concepção de Estado como ente englobador da sociedade, autoritário, arbitrário, antidemocrático, num espaço infenso aos demais poderes, que por muito tempo impediu a sindicalização no setor público. Hodiernamente, os tempos são outros. Os poderes devem ser harmônicos entre si e não pode haver a preponderância de um Poder sobre os demais em um Estado Democrático.

Em que pese a liberdade sindical ser amplamente reconhecida como direito humano fundamental, da qual decorrem os direitos à negociação coletiva e à greve, no caso brasileiro recente, se apresentaram duas posições sobre a admissibilidade da negociação coletiva de trabalho no setor público.

Para a corrente positiva, à qual nos filiamos, a omissão do art. 39, § 3º da Constituição Federal, que silenciou a respeito do inciso XXVI do art. 7º, que trata do reconhecimento pelo Estado dos acordos e convenções coletivas, não é motivo suficiente para a não fruição desse direito pelos servidores públicos estatutários, pois não existe vedação constitucional expressa. A diferença em relação ao setor privado, é que a negociação coletiva no setor público, envolvendo estatutários, somente poderá ser realizada por meio de acordo coletivo, e não convenção coletiva de trabalho, pela inexistência de sindicatos patronais na Administração Pública.

Para robustecer esta posição doutrinária, o Brasil além de ratificar a Convenção nº 151 da OIT, contou com a alteração, pelo Colendo TST, da OJ nº 5 da SDC do TST, ocorrida em 14/09/2012, por meio da qual aquela Corte passou a se posicionar, no sentido de permitir o dissídio coletivo de natureza social no setor público, envolvendo empregados públicos, regidos pela CLT. Observe que o óbice aqui envolve justamente o princípio da legalidade, o que pode ser superado pela negociação coletiva por meio de acordos coletivos, posteriormente com trâmite nos demais poderes por meio de projetos de lei, ao envolver matéria econômica.

Na mesma esteira, existem no Brasil várias experiências bem sucedidas de negociação coletiva no setor público, mesmo antes da ratificação da Convenção 151 da OIT. Em outras palavras, a falta de previsão legal não impediu a celebração de acordos coletivos de trabalho, que foram capazes de por fim às reivindicações e greves dos sindicatos dos servidores públicos.

Por serem inegáveis os benefícios da negociação coletiva de trabalho na solução dos conflitos trabalhistas e considerando ainda que a corrente negativista à negociação coletiva de trabalho no setor público no presente momento não mais se sustenta, pois todas as suas argumentações são amplamente superadas, nos posicionamos pela inevitabilidade do diálogo e da negociação no setor público para que se amplie a todo o tecido social, no qual os servidores públicos se incluem, em definitivo, a garantia ao direito humano fundamental à negociação coletiva de trabalho.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de direito constitucional**. – 11. ed. ver. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2007.
- AROUCA, José Carlos. **Curso básico de direito sindical**. – 3. ed. – São Paulo: LTr, 2012.
- BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo, Sociedade: para uma teoria geral da política**. 1ª ed. - 18ª reimpressão - São Paulo: Paz e Terra, 2012.

**CAVALCANTE, Jouberto de Quadros Pessoa; JORGE NETO, Francisco Ferreira. O empregado público. - 3ª. ed. - São Paulo: LTr, 2012.**

DELGADO, Mauricio Godinho. **Curso de direito do trabalho.** - 9. ed. - São Paulo: LTr, 2010.

\_\_\_\_\_. **Princípios de direito individual e coletivo do trabalho.** - 3. ed. - São Paulo: LTr, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** - 22. ed. - São Paulo: Atlas, 2009.

DIEESE. **A Situação do trabalho no Brasil na primeira década dos anos 2000.** São Paulo: DIEESE, 2012.

HOUAISS, Antônio. **Dicionário eletrônico Houaiss da língua portuguesa 1.0,** Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.

MAIOR, Jorge Luiz. **Curso de direito do trabalho:** teoria geral do direito do trabalho. Volume: I: Parte I. São Paulo: LTr, 2011.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Convenções da OIT.** São Paulo: Atlas, 2009.

MELO, Raimundo Simão de. **Processo coletivo do trabalho:** dissídio coletivo, ação de cumprimento, ação anulatória. - 2. ed. - São Paulo: LTr, 2011.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Compêndio de direito sindical.** - 6. ed. - São Paulo: LTr, 2009.

RESENDE, Renato de Sousa. **Negociação coletiva de servidor público.** São Paulo: LTr, 2012.

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

\_\_\_\_\_. **Direito coletivo moderno:** da LACP e do CDC ao direito de negociação coletiva no setor público. São Paulo: LTr, 2006.

\_\_\_\_\_. **O microsistema de tutela coletiva:** parcerização trabalhista. São Paulo: LTr, 2012.

SANTOS, Enoque Ribeiro dos; MALLET, Estevão; organizadores. **Tutela processual coletiva trabalhista:** temas. São Paulo: LTr, 2010.

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

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luís Bolzan de. **Ciência política e teoria do estado.** 7ª. ed. 2ª. tir. - Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

SÜSSEKIND, Arnaldo. **Direito constitucional do trabalho.** 4ª. ed. (ampl. e atual.) - Rio de Janeiro: Renovar, 2010.