

# NEGOCIAÇÃO COLETIVA DOS SERVIDORES PÚBLICOS

ALBERTO DA COSTA JÚNIOR(\*)

## I — Servidores Públicos Cíveis

A Constituição Federal, na Seção II, capítulo VII, dá tratamento aos servidores públicos cíveis, com disposições genéricas respectivas aos que prestam serviços à Administração.

Veja-se o artigo 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 na Administração Pública Direta, das autarquias e das fundações públicas."

A Administração Direta é exercida pelas pessoas jurídicas de Direito Público: União, Estados, Municípios e Distrito Federal. A Indireta, pelas autarquias, fundações e entidades paraestatais, estas, empresas públicas e de economia mista.

A Constituição Federal, através do artigo 39 instituiu o regime jurídico único, determinando sua materialização pela entidade estatal no seio de sua competência.

A Lei n. 8.112/90 faz as vezes de Estatuto para os servidores públicos cíveis da União dos Três Poderes. Não se estende a municipais ou estaduais. Ao definir servidor como a pessoa legalmente investida em cargo público, afasta o regime trabalhista pelo estatutário. Prevê contratação de servidor por tempo determinado que não se rege pela CLT, senão pela Locação de serviços do Código Civil, artigos 1.216 a 1.236.

O Município tem competência para organizar seu funcionalismo e elaborar o estatuto conforme lhe convenha, atendidos os princípios da Constituição Federal, conforme artigo 30, inciso V da Constituição:

"Compete aos Municípios (...) V — organizar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de Interesse local".

Dispõe o artigo 25 da Constituição:

"Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem".

---

(\*) Juiz do TRT da 15ª Região.

A exemplificar, o artigo 124 da Constituição do Estado de São Paulo determina o regime único a nível do Estado de São Paulo.

Assim, a lei federal, estadual ou municipal diz qual regime se aplica a seus servidores e às entidades por elas criadas. Conforme a Constituição, no âmbito de cada Estado ou Município de haver regime para a administração direta, autarquias e fundações públicas. Imposição constitucional.

As empresas públicas e sociedades de economia mista, como exercem exploração direta de atividade econômica pelo Estado, sujeitam-se ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto às obrigações trabalhistas (art. 173 e parágrafos). Seus empregados têm os mesmos direitos de política salarial, inclusive de negociação coletiva, que os do setor privado.

## II — Litígios: A Quem Compete Conhecer

A Constituição Federal de 1946, artigo 123 atribuía a competência à Justiça do Trabalho, para conhecer as lides decorrentes das relações de emprego e relações de trabalho. Antes de 1969 a competência da Justiça do Trabalho abrangia a apreciação dos litígios entre servidores da União, suas autarquias e das empresas públicas, exceto os estatutários.

A Carta Magna de 1967, com a redação dada pela Emenda Constitucional n. 1 de 17 de outubro de 1969 define, no artigo 142:

"Compete à Justiça do Trabalho conciliar e julgar os dissídios individuais e coletivos entre empregados e empregadores, e mediante lei, outras controvérsias oriundas de relação de trabalho". Bastante esvaziada a competência da Justiça do Trabalho. Havia expressa ressalva constitucional, conforme artigo 110: "Os litígios decorrentes das relações de trabalho dos servidores com a União, inclusive as autarquias e as empresas públicas federais, qualquer que seja o regime jurídico, processar-se-ão e julgar-se-ão perante os juízes federais, devendo ser interposto recurso, se couber, para o Tribunal Federal de Recursos". Havia atração para a Justiça Federal em causas cuja parte fosse entidade Direta ou Indireta da União. A atual Constituição devolveu à Justiça do Trabalho a competência que o artigo 110 lhe tirara:

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

A interpretação do disposto neste artigo foi divergente, mas uma tese veio crescendo em meio à doutrina e jurisprudência: o artigo exclui da competência da Justiça do Trabalho lides de servidores não regidos pela CLT, sendo o vínculo de caráter institucional, não contratual, haveria relação administrativa, não de emprego. A exemplo de VICTORIO LEDRA que considera: "entes dos Municípios, dos Estados, ou da União são entidades instituídas por essas pessoas, agindo aí como empregadores e que o artigo 114 quis devolver ao Judiciário Trabalhista a competência que lhe fora usurpada pelo artigo 110 da Emenda Constitucional n. 1/69. Que mesmo com adoção do Regime Único eliminando da administração federal, estadual ou mu-

nicipal a figura do celetista, ela continua nos "entes criados" por aquelas, quando atuam como empregadoras (VICTORIO LEDRA, in LTr vol. 55 n. 01/18).

Entendimento semelhante o de AGAPITO MACHADO in LTr vol 56-04/451, JOSÉ AJURICABA DA COSTA E SILVA (LTr. 56-04/393). Para COUTO MACIEL os entes internos seriam os remanescentes celetistas e os que trabalham em empresas públicas e sociedades de economia mista. A Jurisprudência veio se cristalizando neste sentido. O STJ instaurou incidente de uniformização sobre o assunto: vínculo estatutário afasta a competência da Justiça do Trabalho. Há precedentes do STF e STJ. A Lei n. 8.112/90 implantando o regime único no plano federal afirmava a competência para dissídios individuais e coletivos frente à Justiça do Trabalho. Gerou mais divergência. Havia, apesar de minoritária, uma corrente na Jurisprudência e na doutrina, podendo-se apontar como representante, a posição de GABRIEL SAAD, para quem a Justiça do Trabalho seria competente, sendo os servidores estatutários ou não, considerando que a Justiça Federal traz sua competência desenhada no artigo 109 da Constituição Federal, com clara exclusão de ações sujeitas à Justiça do Trabalho (EDUARDO GABRIEL SAAD in LTr n. 10/1.170). Há jurisprudência neste sentido também. É enfim, letra de Lei Federal. (Lei n. 8.112/90). Mas há inúmeras Exceções de Incompetência e Conflitos de Jurisdição entre Justiça do Trabalho e Justiça Comum.

### III — Considerações sobre Projeto da Futura Lei n. 8.112/90

Quando da confecção do Projeto da futura Lei n. 8.112/90, houve negociações com mediação da Comissão de Trabalho e Serviço Público da Câmara dos Deputados entre o Governo Federal e o Fórum Nacional de Entidades de Servidores Públicos Federais, discutindo-se o Regime Jurídico Único, com pressões dos servidores e resistência do Governo. Por mediação do Congresso chegou-se a acordo e resultou no Projeto de Lei, que fosse aprovado na íntegra. Inesperadamente, o Governo vetou 13 itens ao projeto e, entre eles, as alíneas d e e do artigo 240, ou seja: vetava o direito à negociação coletiva dos servidores, bem como aoajuizamento de dissídios individuais ou coletivos perante a Justiça do Trabalho. A Lei n. 8.112/90 foi elaborada pelos mesmos parlamentares da Constituição Federal. O veto presidencial veio com ementas de acórdãos do Supremo Tribunal Federal em Conflito de Jurisdição e do Superior Tribunal de Justiça em Conflitos de competência, com ementas expressas no sentido de que a disposição insita da Constituição Federal do art. 114 não abrange estatutários, apenas celetistas. O Relator da Constituição BERNARDO CABRAL deu parecer favorável à supressão da expressão: "podendo a Justiça do Trabalho estabelecer normas e condições, respeitadas as disposições convencionais e legais mínimas de proteção do trabalhador" argumentando que o dispositivo poderia ensejar ou motivar atividade legiferante pela Justiça do Trabalho, em detrimento da atribuição privativa do Congresso para dispor sobre todas as matérias de competência da União. É taxativo o artigo 49 ao inserir na competência exclusiva do Congresso a obrigação de "zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa de outros poderes". Para resgatar o acordo feito no esforço junto a lideranças de Partidos e junto ao Executivo, no sentido da rejeição aos vetos do Presidente. A rejeição aos vetos pelo Congresso confirma, significativamente, a vontade do legislador constituinte. Fica clara a intenção do legislador de atribuir competência à Justiça do Trabalho para apreciar as lides entre servidor estatutário e administração pública bem como o direito deste estabelecer negociação coletiva. Mas o Superior Tribunal de Justiça e o TST reiteraram interpretações que levaram o Procurador Geral da República a mover Ação Direta de Inconstitucionalidade das alíneas d e e do artigo 240, que deferiu a suspensão cautelar da eficácia da alínea d e da expressão "e coleti-

vamente da alínea e, afastando liminarmente a possibilidade de ajuizamento de dissídio coletivo dos servidores públicos civis da União perante a Justiça do Trabalho, permanecendo, no entanto a competência para ações individuais. Desde julho de 91, ou melhor, desde a vigência da Lei n. 8.112/90, até novembro de 92, quando saiu o resultado definitivo da Ação Direta de Inconstitucionalidade, entende-se a competência da Justiça do Trabalho para ações individuais de servidores públicos, estatutários ou não. Pois não houvera suspensão liminar para dissídios individuais. Declarada a inconstitucionalidade da letra e, esvazia-se bem o artigo 114, quanto à tarefa da Justiça do Trabalho, passando ao nível de disposição transitória, exceção inconcebível para uma Constituição Federal, a dispor sobre uma categoria em extinção.

#### IV — A Ação Direta de Inconstitucionalidade

Argumenta o Senhor Procurador que o direito de negociação e ajuizamento individual e coletivamente de servidores públicos frente à Justiça do Trabalho, contraria os artigos 37, 41 e 114 da Carta Magna, pois "que qualquer vantagem atribuída ao servidor há de ser conferida por lei" e que o artigo 114, apenas se refere aos dissídios pertinentes a trabalhadores, isto é, pessoal regido pela CLT. Os argumentos da Subprocuradoria Geral da República são pela inconstitucionalidade das letras d e e do artigo 240 e as razões são que no regime único e de caráter estatutário, as vantagens são definidas unilateralmente pelo Estado-legislador, que nas relações de Direito Público há desigualdade jurídica das partes, que a Constituição Federal manda aplicar ao servidor público os preceitos dos artigos 39 § 2º e 42 § 11 apenas. Que a superioridade jurídica do Estado persegue o interesse público e que os entes públicos não podem renunciar a ela através de transigência ou acordo. O Estado não pode abrir mão de seus privilégios, pois conferidos no interesse público, que é indisponível. Acresce-se que a representação paritária não está definida de modo a representar o Estado: não pode um particular que ali está para defender interesses privados responder pelo interesse público.

Alega-se que o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça negaram reconhecimento à competência da Justiça do Trabalho para julgar as demandas entre servidores estatutários e o Estado, declarando a competência da Justiça Comum, Federal ou Estadual. Assim, a negociação coletiva e o direito à ação coletiva é inconciliável com o regime jurídico estatutário do servidor público. Afirma que a negociação coletiva busca, essencialmente, alterar a remuneração e esta decorre de lei, e há inúmeras vedações legais constitucionais, sendo mesmo de iniciativa do Presidente da República. Iniciativa privativa é a sistemática dos servidores públicos, para vencimentos e remuneração. A própria Constituição Federal ordena princípio da Legalidade para a Administração Pública.

Ainda mais que a Constituição Federal não incluiu no artigo 39 o direito ao "reconhecimento das convenções e acordos coletivos de trabalho". Que outro obstáculo, ainda, é a impossibilidade de a Administração Pública transigir em matéria reservada à lei ou mesmo fazer acordos.

Quanto aos dissídios individuais e coletivos, a Jurisprudência, especialmente no STF, STJ e TST, era firme, no sentido da incompetência da Justiça do Trabalho, para litígios de servidores estatutários, desde a Constituição Federal de 88, abrangendo o artigo 114, feitos trabalhistas da União, Distrito Federal, Estados e Municípios, regidos pela CLT. Litígios entre servidores civis estatutários e a Administração Pública (União, Estados, Distrito Federal e Municípios, suas autarquias e fundações públicas).

**Se o ente envolvido for federal, seria competente a Justiça Federal. Se Estadual ou Municipal, a competência seria da Justiça Comum do Estado.**

**São o fundamento da Declaração de Inconstitucionalidade das alíneas d e e e do artigo 240, da Lei n. 8.112 de 1990.**

**A primeira observação é que, nessa linha, fica realmente esvaziado o art. 114 após a instituição do regime único, e estatutário.**

**Na América Latina, há exemplos, como o do Peru, cujos servidores públicos, uma vez esgotada a via administrativa, podem recorrer à Justiça do Trabalho, ou Fuero del Trabajo del Peru. Na Argentina, conforme artigo 20 da Lei n. 18.345:**

**"Serán de competencia de la Justicia Nacional del Trabajo, en general, las causas contenciosas en conflictos individuales de derecho, cualesquiera fueren las partes — incluso la Nación sus reparticiones autárquicas, la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires y cualquier ente público — por demandas o reconveniones fundadas en los contratos de trabajo, convenciones colectivas de trabajo, laudos con eficacia de convenciones colectivas, o disposiciones legales o reglamentarias del Derecho del Trabajo; y las causas entre trabajadores, aunque se funden en disposiciones del Derecho común aplicables a aquel".**

**Corajoso e sensível aos reclamos do momento histórico foi o voto Divergente do Ministro MARCO AURÉLIO MENDES DE FARIAS MELO, contra a Declaração de Inconstitucionalidade.**

**Com base no Direito Comparado, na experiência de outros povos, compilou a tendência dos países europeus e mais desenvolvidos, de se consolidarem o direito sindical dos servidores, acoplado ao direito de greve e à possibilidade de alguma forma de negociação coletiva entre Administração e servidores, mediante sistema de consulta ou acordo geral.**

**Há subjacente tendência natural de as relações humanas se afastarem do autoritarismo para a negociação, em busca de entendimento: assim a Administração Pública vem abandonando sua postura de supremacia e intransigência.**

**Observa que o Regime Único é dos servidores, não funcionários, com direitos e obrigações inalteráveis unilateralmente, chegando mesmo a revelar um ajuste, um contrato entre "duas partes" no dizer do artigo 13 da Lei n. 8.112/90. Portanto, bem distante do rígido estatuto.**

**Atenta que, atrelado ao direito de sindicalização e greve está a percepção da valia da atuação coletiva e aqueles preparam o terreno para este. Que o inciso VI do artigo 37 da Constituição Federal previu direito à associação sindical que justifica sua existência pela defesa de direitos e interesses coletivos ou individuais dos representados.**

**Diga-se sobre a greve, que é elemento a viabilizar maior atenção por parte do Estado. Que a negociação pode mostrar-se até como meio hábil de solução de conflitos, visando-se à paz social, em prol de entendimento global. Abandonar-se-iam interesses isolados e passageiros.**

**Observa que os incisos VI e XIII do artigo 7º da Constituição Federal, aplicáveis aos servidores, por remissão expressa do § 2º do artigo 39, irredutibilidade salarial e compensação são ajustáveis via acordo coletivo. Quanto à letra e do artigo 240**

da Lei n. 8.112/90, esta tem autorização legal para incluir no âmbito da competência da Justiça do Trabalho outras controvérsias oriundas da relação de trabalho. E conclui que o artigo 114 da Constituição Federal torna-se de natureza transitória, esvaziando-se a competência para servidores.

#### V — Sindicatos de Servidores Públicos

Na esteira do sindicalismo privado, após a segunda Guerra Mundial, vem se consolidando uma liberdade sindical e direito de greve. A Constituição Francesa de 1948 reconheceu o direito sindical dos funcionários, bem como a Constituição Italiana de 1947. A Carta espanhola de 1978 prevê direito de greve. No espírito da Convenção n. 87 e 151 da OIT há tendência do Direito Internacional do Trabalho de assegurar a todos os trabalhadores direito de sindicalização e greve. Assim o artigo 37 VI garante ao servidor público civil o direito à associação sindical, já reconhecida aos servidores das sociedades de economia mista, Caixa Econômica e fundações. Mas o exercício do direito de sindicalização só foi explicitado com a Lei n. 8.112. O artigo 240 assegura ao servidor público o direito à livre associação sindical, com seus conseqüências que são o reconhecimento do sindicato do representado como substituto processual (alínea a), no sentido de caber ao sindicato a defesa do direito e interesse coletivo ou individual da categoria.

Mas os servidores estão também excluídos do amplo direito de greve assegurado pelo artigo 9º (art. 37, VII da Constituição Federal). Os limites serão definidos em lei complementar. Ao Congresso cabe legislar; lei complementar viria regulamentar a matéria. O direito de sindicalização no Brasil, não implica no direito de ajuizar dissídios coletivos, nem de "obrigatória participação nas negociações coletivas". O artigo 37, VII garante ao servidor direito de associação e o artigo 39 § 2º estende-lhe taxativamente, uma série de direitos previstos pelo artigo 7º, para o trabalhador, mas exclui a participação nas negociações coletivas. Há poder reivindicatório dos sindicatos, podendo até usar a greve, mas não ajuizar dissídios coletivos contra o Poder Público. Não há reconhecimento de convenções ou acordos coletivos.

O sindicato pode pressionar junto a quem vai decidir, como órgão de pressão junto às autoridades governamentais, até utilizando a greve que, embora regulamentada por lei complementar, é viável, autorizada pela Constituição Federal. Mas seria carecedor de ação em dissídio coletivo de servidores.

Situação incoerente, tendo em vista que o que move as greves são reivindicações de natureza salarial. Trancado o caminho por falta de autorização legal, trancado o caminho da solução jurisdicional.

#### VI — Dissídios Coletivos

Buscamos subsídios juntos às lições de WILSON DE SOUZA CAMPOS BATALHA in Direito Processual das Coletividades e dos Grupos in LTr "Dissídio coletivo é o procedimento através do qual se procura obter o pronunciamento genérico a respeito de normas envolvendo interesses de categorias profissionais ou econômicas" — são os que buscam normas declaratórias. Há os dissídios que buscam obter normas e condições coletivas de trabalho, ante insucesso de negociações coletivas — são dissídios constitutivos e há dissídios com objetivo precípuo de obter declaração de legalidade ou ilegalidade da greve. No dissídio de natureza jurídica interpretam-se o sentido de textos de normas, seu alcance e vinculação para as partes envolvidas. O conflito coletivo busca solução jurisdicional.

ROMITA, in Revista LTr 55-07/803 aponta métodos de solução de conflitos coletivos: Há países onde não há sistema instituído para a solução das controvérsias coletivas. Os órgãos executivos ou legislativos decidem, pode até haver um procedimento Informal de consulta às partes como no Brasil, mas o sistema, de fato, caminha para evolução. Há países que adotam procedimentos administrativos previstos em lei especial, que regem a administração pública. No Brasil já houve semelhante, junto ao nível das municipalidades. Há países que adotam para a solução dos conflitos do setor público os métodos instituídos para a solução dos conflitos do setor privado. Há países que adotam o sistema de conselhos Whitley de negociação das condições de trabalho no seio de comissões paritárias. É facilitada a conciliação das controvérsias e a solução surge espontaneamente, mercê de compromisso. Há outro método de procedimento especial de solução de conflitos que compreende a mediação, a conciliação e a arbitragem ou uma combinação deles.

Neste sentido reside a dificuldade de o servidor ter seus conflitos solucionados a nível de dissídio de natureza Econômica: além da não competência da Justiça do Trabalho, não há Poder Normativo nos Tribunais Estaduais e Federais comuns. Não fora por isso, há a dificuldade na competência normativa frente ao princípio da legalidade. Não há reconhecimento das convenções e acordos coletivos de trabalho (o art. 39, § 2º e art. 7º Inc. XXVI não permitem). O inciso foi omitido nos direitos ao servidor público civil, cuja enumeração é taxativa.

A sentença normativa não pode invadir competências específicas e exclusivas da Administração Pública, ferindo princípio de harmonia e independência de Poderes. O Princípio da Reserva Legal é constitucional. A Constituição pode prever complementação de normatividade, mas Incompetência aqui tem o sentido de ausência de atribuição constitucional, que está reservada a outros Poderes.

Há obstáculos como a revisão geral da remuneração dos servidores civis e militares far-se-á sempre na mesma data. Não pode o Judiciário, estabelecer, a seu arbítrio, "aumentos" ou "vantagens coletivas". Não pode conceder vantagens ou aumentos sem "prévia dotação orçamentária e sem autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias". O Judiciário não pode impor à Administração despesas, sem respeitar os limites constitucionais. A iniciativa é privativa do Chefe do Executivo. Assim, quanto aos dissídios coletivos de natureza Econômica, há restrição legal da Constituição Federal. Portanto, se a negociação informal malograr ou se o acordado não for cumprido, não há exigibilidade.

## VII — Negociação Coletiva

ROMITA, in LTr 55-07/799 conceitua Negociação coletiva como o "meio de determinação conjunta de condições de trabalho; é um meio eficaz de regular as relações entre os interessados e encontrar soluções para os problemas sociais e funcionais das partes, que buscam um entendimento satisfatório para ambos os lados".

A Carta Social Européia consagra o direito sindical e o de negociação coletiva, inclusive para funcionários públicos. A Convenção n. 151 da OIT, na exposição de motivos aponta a expansão de serviços prestados pela Administração Pública e a necessidade de existirem relações de entendimento entre autoridades públicas e organizações de servidores públicos. A Convenção n. 151 e a Recomendação n. 159 da OIT reconhecem a ampla condição de cidadania dos servidores públicos. Ambos vem em nova ordem econômica política e social e são destinados a instrumentalizar a negociação coletiva. Os servidores públicos também se impõem, nesta nova ordem, buscando maior espaço. As conquistas são lentas em face da tendência conservadora

de se manter a Administração Pública em princípios sagrados. Busquem-se modelos no Direito Comparado, no setor privado e a prática e o exercício são a melhor escola.

Observando que nosso direito sempre se inspirou no Direito Italiano, CARLOS MOREIRA DE LUCA mostra como é a negociação coletiva e greve na Itália.

Semelhante à situação brasileira, a sindicalização dos servidores públicos é permitida pela Constituição Federal e a greve também, mas a ser regulada por legislação ordinária. A negociação concilia a participação dos sindicatos nas decisões ao princípio da reserva legal.

Na Itália, a relação servidor/Estado era disciplinada unilateralmente pela lei. Os Juristas não aceitavam admitir relação contratual ante a superioridade do Estado.

De fato, foi crescendo um sistema informal de consulta e pressão pelos órgãos representativos de servidores, com grupos mais ou menos fortes, acarretando desorganização total, mesmo a nível de fixação de remuneração. Instalou-se a "selva salarial" ou "guingá retributiva" no dizer de CARLOS MOREIRA DE LUCA.

Na época dos anos 60 as confederações começaram a intervir no setor público para ordená-lo. Não havia união, a organização sindical era picada em sindicatos autônomos e setoriais. A negociação informal cresce, mas sem estrutura, com diversos setores negociando o "reordenamento", uma revisão e redistribuição do tratamento retributivo.

Em 1968, com a Lei n. 192, foi formalmente reconhecida uma contratação coletiva e de caráter econômico, que reformou o setor dos hospitais. Foram reconhecidos pela lei acordos coletivos prévios entre sindicatos e representantes de entidades hospitalares, através de deliberações sujeitas a controle de lei.

Vieram outras leis regulando a negociação coletiva. A fundamental foi a Lei n. 93/83: a Lei Quadro para o emprego público, unificando a disciplina contratual nos diferentes setores do serviço público. São colocados como objetivos desta lei: a homogeneização das posições jurídicas, na classificação do pessoal, conforme qualificação funcional, recrutamento e movimentação, a igualdade e transparência dos tratamentos econômicos e a eficiência administrativa.

Conciliou-se, respeitando-se os limites da reserva legal constitucionalmente determinada em matéria de definição de órgãos e repartições, modos de provimento dos cargos, critérios para a determinação de qualificação funcional e responsabilidade de servidores e duração máxima de horário de trabalho.

O artigo terceiro traz matéria objeto de acordo: o regime retributivo, os critérios para a organização do Trabalho, o perfil profissional e as funções referentes às qualificações, horários de trabalho, procedimentos de atuação das garantias do pessoal.

Os sindicatos federados negociam para estabelecer as unidades de contratação coletiva ou "Comparti", com o Conselho de Ministros, deliberações que são convertidas em Decreto do Presidente da República. É exigida a participação das confederações para centralizar, ou manter sob controle as pressões locais ou setoriais. Há matérias disciplinadas mediante acordo único para todas as unidades de negociação, como licenças, férias, critérios para transferência. E há acordos descentralizados, cuja ma-



téria é limitada e referente à organização do trabalho, desde que não implique em aumento de despesas.

Lei prevê as partes para negociar: uma delegação de representantes do Poder Público, uma delegação sindical (representantes das organizações nacionais de categoria de maior representatividade em cada unidade de negociação e representantes das confederações mais representativas em âmbito nacional).

Há esta representação institucional dos trabalhadores, em negociação, além das partes interessadas.

Os sindicatos dissidentes podem, também, se manifestar. A parte pública pode celebrar acordo com qualquer sindicato representado na delegação. Como o empregador privado.

A lei estabelece condição para que a organização sindical seja admitida à negociação: a que tenha adotado código de auto-regulamentação do direito de greve.

Obriga os Códigos regulando o exercício de greve para garantir a defesa do Interesse público. Respeitando-se a autonomia coletiva, há restrição do direito de greve.

A delegação pública varia conforme se trate do Estado, dos entes públicos paraestatais, dos entes locais ou regionais. Participam sempre o Presidente do Conselho de Ministros ou por delegação deste, o Ministro para a Função Pública, os Ministros da área econômica e o do Trabalho. Além deles, Ministros envolvidos na negociação e representantes dos entes locais ou regionais, quando for o caso.

O procedimento de negociação obedece a prazos. Deve começar no mínimo, oito meses antes do término dos anteriores acordos, e em quatro meses deve haver uma "hipótese de acordo". O Conselho de Ministros, em 15 dias, vendo possível o acordo com o orçamento, submete o Acordo ao Tribunal de Contas, para que se manifeste em 15 dias. Sendo contra, as partes formulam nova hipótese de acordo, novamente transmitida ao Conselho de Ministros. Se o Tribunal concorda, em 10 dias, as normas são transformadas em decreto do Presidente da República. Assim, as normas previstas no acordo, após prévia deliberação do Conselho de Ministros sujeita o decreto ao Controle do Tribunal de Contas. Se for o caso, os entes locais envolvidos devem emanar os atos administrativos conforme o estabelecido no Decreto Presidencial.

O acordo celebrado pelas delegações não tem efeito imediato e direto sobre as relações individuais de trabalho. Apenas adquirem efeito com o ato de formalização do poder público. Estudiosos mostram a diferença entre a contratação coletiva no setor privado e público como só de forma jurídica.

Há Lei sobre o exercício do Direito de Greve no setor público essencial para assegurar direitos constitucionalmente tutelados.

Nos serviços essenciais o direito de greve deve ser avisado 10 dias antes de ser exercido e indicada a sua duração. A entidade (administração ou empresa) prestadora do serviço deve informar aos usuários da ocorrência de greve, com 5 dias de antecedência.

Os trabalhadores que participem de greve efetuada sem observância do pré-aviso ou se recusarem a prestar o trabalho indispensável têm sanções disciplinares, excluídas medidas de extinção da relação de trabalho. Os sindicatos que promovam greve com infração à lei, perdem em benefício do INPS as contribuições de seus associados, descontadas dos salários pelo poder público, por todo o tempo de duração da greve, e por período não inferior a um mês. Ficam excluídos da tratativa por 2 meses, a contar da cessação da greve. E ficam sujeitos a sanções os representantes legais das entidades grevistas que ameacem bens protegidos constitucionalmente. A autoridade tenta a conciliação. Não atingida esta, será editado ato administrativo impondo as medidas idôneas para assegurar os serviços indispensáveis ao funcionamento. É formada uma comissão para verificar o resguardo dos direitos constitucionais, formada por 9 membros nomeados pelo Presidente da República, indicados pelos Presidente da Câmara dos Deputados e Senado, Especialistas em Direito Constitucional e do Trabalho e em relações industriais sem ligação a entidades profissionais ou econômicas ou partidos políticos. A nomeação é por três anos. Esta Comissão não tem poder de decisão, apenas acompanha as negociações e vigia a manutenção das atividades essenciais, informando o Governo do desenvolvimento da greve e das tratativas mantidas. Busca-se assim o equilíbrio entre o exercício de greve e o respeito a outros direitos constitucionalmente tutelados, com o estabelecimento de normas e intervenção de órgão imparcial, para reduzir a intervenção estatal em confronto com a autonomia privada coletiva.

Assim a negociação de condições de trabalho se difunde com participação dos próprios funcionários na elaboração das normas regentes de suas atividades, semelhante à situação no setor privado.

A Itália, ao lado da Noruega, Finlândia, Japão, Austrália, França, Suécia, Bélgica, figura com destaque, ao praticar negociações coletivas reguladas por lei. É um exemplo a ser seguido.

ARION SAYÃO ROMITA (in Revista LTr 56-07-79), quanto à participação de servidores públicos nas negociações encontra seis grupos de países: Há países em que os servidores não têm direito à participação. As condições de trabalho são fixadas unilateralmente, sem que sejam ouvidos. Há alguns que admitem consultas oficiosas, periódicas, não impostas por lei, a respeito de medidas legislativas que o governo quer promulgar; no segundo grupo há sistema oficial e institucionalizado de consulta, por meio de organismos paritários criados por lei. Aqui incluem-se países como Holanda, França, Suíça. Existem ainda países onde há direito de negociação coletiva com o governo, conquistado antes, de fato, o direito de estabelecer negociações coletivas com o governo e celebrar acordos coletivos, fixando condições de trabalho na administração pública. Exemplos destes são a Dinamarca e a Bélgica. E há países socialistas que adotam um sistema de consulta complementado por mecanismos de adoção conjunta de decisões. Neste quarto grupo, há procedimentos de consulta complementados pelo direito de participar na adoção de decisões referentes às relações de emprego, complementado por sistema de conselhos de pessoal. As decisões vêm de adoção conjunta. No quinto grupo, encontram-se países que possuem os conselhos Whitley que atuam como mecanismos de consulta e de negociação de acordos sobre condições de trabalho. São conselhos paritários, instituídos por lei, para obter máxima cooperação entre o Estado empregador e os funcionários em questões referentes ao serviço público para aumentar a eficiência da máquina administrativa. Há comissões

ou conselhos paritários. O Governo não é obrigado a aplicar as decisões dos conselhos. E há países onde se processam negociações reguladas por lei.

A tendência é que as nações se afastem do autoritarismo, mesmo com as especificidades do setor público. O direito universal caminha no sentido de engendrar a negociação coletiva na normatização da relação do trabalho com o Estado, flexibilizando a relação através de procedimentos negociais a gerar acordos mais criativos e de maior eficácia. O momento é de descentralização das funções do Estado. O progresso altera as condições de Trabalho mais rapidamente que edita as normas. Nos países desenvolvidos verificou-se a eficácia na negociação coletiva para a solução dos conflitos.

Correlatos à liberdade sindical, com o direito de greve, com o direito de negociação coletiva. Paradoxal a proibição legal desta. A Convenção n. 98 da OIT diz que quando necessárias devem ser adotadas medidas de adaptação às condições nacionais para utilização de negociação voluntária. A exemplo da Argentina que ratificou a Convenção n. 154 da OIT, assegurando a negociação coletiva no setor público. Podem ser fixadas ou adaptadas modalidades de negociação.

Os procedimentos de negociação podem vir através de reivindicações, consultas, negociações propriamente, co-gestão, até estabelecimento de acordos e convenções. O direito deve adaptar-se à evolução social, que já por si conseguiu introduzir direito à greve e sindicalização, caminhando em fluir constante, combinando estatuto e negociação. Mesmo sendo informal e sem reconhecimento legal e jurídico, aos poucos, a tendência é institucionalizar-se. Cristalizando-se na prática, o método de solução negociada tende a generalizar-se.

Nasce no Brasil um movimento inédito: o sindicalismo, a greve, a negociação coletiva não oficial com o Poder Público. A formal não está longe. Desmistificam-se figuras sagradas, o Estado desce do pedestal.

O novo estatuto já traz cláusulas produzidas pela via negocial, os servidores participaram da elaboração do Projeto que seria a Lei n. 8.112/90, com diálogo entre Poder Legislativo, entidades representativas de servidores e representantes da Administração.

A negociação é informal não está no mundo jurídico. Nosso direito fixa condição através de leis, atrelado à Constituição Federal. Se o regime jurídico estatutário está submisso ao princípio da legalidade, sob a reserva legal, ele não pode sofrer interferência do Poder Judiciário. Mas se a situação fosse examinada sob o prisma da conveniência e oportunidade, respeitados os obstáculos da Constituição Federal, inclusive de iniciativa do Presidente, mas a nível de negociação, decisão tomada, considerando-se reivindicações e possibilidades, sendo partes Representantes dos Três Poderes. Após acordo, é mera questão de formalizar o ato através de Lei. Discussões referentes a orçamento, de iniciativa legal privativa, mesmo essas, através de acordo, podem ser formalizadas em lei. O acordado em mesa de negociação seria devidamente encaminhado para transformação em lei.

Haveria problema em não havendo acordo ou se não cumprido este.

Se não há prévia aprovação dentro da lei, no Brasil também tentou-se implantar a solução jurisdicional dos conflitos coletivos de interesses no setor público.

Em suma, também não haveria problema ou impedimento com a negociação. O problema é como dar força ao negociado? Através dos dissídios há os impedimentos legais ventilados neste contexto. Se há normas de natureza econômica dentro de Política adotada ou previsão legal, seria fácil para o Poder Judiciário fazê-las cumprir através de dissídio coletivo: exemplo as ações relativas a URP, as extensões de gratificações, etc. Mas a negociação como procedimento formal, a vincular a autoridade, determinando através de sentença normativa a concessão de vantagens estaria fulminado pela inconstitucionalidade. A aplicação da negociação depende assim da vontade do governo. A margem da discricionariedade seria dividida com os servidores públicos. O convenção precisa ser lei para produzir efeitos.

A negociação no Brasil não tem força de lei. O dissídio coletivo insubsistente não pode provocar o Poder Normativo.

O caminho é reiterar pela prática negociações coletivas, onde forem aceitas. As conquistas são feitas na prática para depois terem seu espaço reconhecido no mundo jurídico. A História ensina isto.

Há notícia de Acordo Coletivo de Trabalho junto ao Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo, datado do ano de 1991.

Autarquia estadual, vinculada à Secretaria de Estado da Saúde, com cerca de 257 servidores estatutários e 9.743 celetistas. Foram consideradas negociações benéficas onde primou a criatividade. Conquistaram-se benefícios como vale-refeição, cesta-básica, auxílio creche, bolsas de estudo, etc.

Das condições de direito de greve e de associação sindical, consolidaram-se vitórias num documento normativo: o Acordo Coletivo de Trabalho.

O Acordo foi elaborado em fases: versando sobre condições de trabalho, sobre base de confiança mútua e interesses realmente coletivos, criatividade na busca de alternativas, tudo compatível com a legislação vigente. Elegeram-se condições de trabalho mais vantajosas e produtivas para ambas as partes. O Senhor CARLOS FRANCISCO CECCONI, Assessor da Secretaria da Administração do Município de São Paulo, em 1991 por ocasião das negociações coletivas da época entre Administração Municipal e servidores, discorre a respeito da prática de negociações. Vê que esta é uma forma de solução de conflitos e um método de busca de entendimento. Visa à melhoria da eficiência do serviço prestado pelo Estado à população, melhorar a qualidade do serviço público, enfrentar os conflitos de relação de trabalho no Setor Público, visando à autocomposição. Também é um meio de fixar as condições de trabalho, planejar e resolver conflitos, em processo democrático e flexível de tomada de decisões. Afirma que na verdade não há duas partes, senão quatro: sejam o Legislativo que faz a lei sobre o assunto, a Administração Pública, o servidor e os usuários.

A conjugação desses quatro agentes estabelece relações conflituosas que precisam ser administradas. É impossível negociar quando uma das partes quer impor. E só é possível negociar quando se tem vontade. Quer dizer, desenvolver esforços para se chegar realmente a um acordo entre as ponderações das partes. Por hábito e tradição histórica o Executivo sempre impôs sua vontade. Mas juridicamente foi permitida a negociação coletiva em São Paulo no Município. Respeitado o princípio da legalidade que não impede a negociação, mas concede ao processo de contratação no setor público maior legitimidade do que foi negociado e acordado. Além da lega-

lidade é vital o princípio da legitimidade. Não é legítimo um só indivíduo, o Chefe do Executivo Municipal decidir pelos muitos trabalhadores da Prefeitura de São Paulo. Deve haver negociação. Não cabe interferência da Justiça do Trabalho, nos conflitos a impor uma vontade às partes.

A Prefeita LUÍZA ERUNDINA apresentou projeto de lei à Câmara Municipal propondo "a Constituição, por membros da sociedade civil, de um Conselho para apreciação e mediação da matéria negociada". Um ponto importante para desenvolver processo de formação sindical é que os sindicatos se organizem para ter acesso à informação de maneira sistemática. E que acompanhem a elaboração e execução dos orçamentos. Os recursos devem ser efetivamente aplicados. Deve haver pressão e cobrança da sociedade civil, especialmente sindicatos. São comentários referentes ao Projeto de Lei n. 616/91, que dispõe sobre Negociação Coletiva de Trabalho no âmbito do Funcionalismo Municipal. Este institui a negociação coletiva entre a Prefeitura do Município e as entidades sindicais de seus funcionários. Define no artigo 3º Negociação Coletiva como "procedimento pelo qual o Executivo Municipal e o Funcionalismo Municipal, estes representados por Entidades Sindicais, cumulativa ou separadamente, objetivam discutir, ajustar, regular e contratar direitos, obrigações, salários e demais fatores e condições atinentes à relação de trabalho na Prefeitura do Município de São Paulo..." E o parágrafo único assegura através do procedimento de negociação coletiva o direito de celebração de Acordo Coletivo que proponha alteração no Estatuto dos Servidores. Prevê que as alterações só terão validade após aprovação pela Câmara, através de projeto de lei a ser enviado pelo Executivo Municipal, obedecida a dotação orçamentária.

O objetivo da implantação da Negociação é o aprimoramento das relações de trabalho entre o Executivo e os servidores Municipais e a melhoria da qualidade dos serviços prestados à população. A nível federal, atualmente, a Secretaria da Administração Federal busca a prática junto à mesa de negociação para compor Grupos de Trabalho para estudar pauta de reivindicações de servidores públicos federais, do qual participam representantes do Ministério Público. Para tanto, convida a Coordenação Nacional de Entidades de Servidores Federais.

O Fórum Sindical do Servidor Público Civil no Estado de São Paulo faz circular Manifesto pelo Direito de Negociação Coletiva por achar conveniente e necessária mesmo a atuação de Entidades Sindicais de Servidores Públicos no sentido de que já de posse de instrumental de sindicalização, buscar efetiva interferência junto à deliberação de remuneração, regime e condições de trabalho, evolução funcional e outras de interesse das categorias de servidores. As decisões não podem ficar na dependência exclusiva do Governo, que segue caprichos momentâneos, desprezando Interesses públicos e necessidades da coletividade funcional. O interesse público último visa à melhoria do serviço em si mesmo que decorre da dignidade de tratamento spendida aos servidores. Estes não podem estar excluídos de processos decisórios.

O momento político mundial é pelo processo democrático. A busca para institucionalizar a Negociação Coletiva dos Servidores está afinada com a busca de aprimoramento dos processos democráticos de atuação da sociedade e da própria Administração. Que o serviço público não pode estar sendo manobrado por motivos eleitoreiros. Precisa ter seu reconhecimento e sua força. São as considerações que aduz o Fórum Sindical para reivindicar as modificações constitucionais pelas quais luta junto ao Congresso, a saber:

## Propostas de Emenda Constitucional:

I — Dê-se ao inciso X, do artigo 37, da Constituição da República Federativa do Brasil, a seguinte redação:

X. A revisão da remuneração dos servidores públicos, sem distinção de índices entre servidores públicos civis e militares, far-se-á sempre na mesma data, COM PARTICIPAÇÃO OBRIGATÓRIA DAS ENTIDADES SINDICAIS ENVOLVIDAS.

II — Acrescentam-se os §§ 3º e 4º, no art. 61 da Constituição da República Federativa do Brasil, com a seguinte redação:

§ 3º. AS ENTIDADES SINDICAIS DE SERVIDORES PODERÃO APRESENTAR EMENDAS A PROJETOS DE LEI SOBRE AS MATÉRIAS PREVISTAS NO INCISO II DO § 1º LETRAS A E C, DESDE QUE A MODIFICAÇÃO PROPOSTA TENHA CONSTADO DE Pauta DE REIVINDICAÇÕES FORMALMENTE APRESENTADA NA FASE DE NEGOCIAÇÃO DO PROJETO.

§ 4º. AS PAUTAS DE REIVINDICAÇÕES FORMALMENTE APRESENTADAS POR ENTIDADES SINDICAIS DE SERVIDORES, QUE NÃO RESULTEM EM PROJETOS DE LEI (DO PRESIDENTE) NO PRAZO DE 90 DIAS, SERÃO ENCAMINHADAS DIRETAMENTE AO CONGRESSO NACIONAL COMO SE PROJETOS FOSSEM\*.

## BIBLIOGRAFIA

CARLOS MOREIRA DE LUCA In *Negociação Coletiva no Serviço Público e Disciplina da Greve em Serviços Essenciais na Itália* — Revista LTr vol. 55-11/1299

BENTO HERCULANO DUARTE NETO In *A Competência da Justiça do Trabalho à luz do artigo 114 da Constituição Federal. Uma opinião em contrário* — LTr 55-07/771

JOSÉ ALBERTO COUTO MACIEL In *Os Sindicatos de Servidores Públicos. Impossibilidade de Aplicação de Convenções, Acordos Coletivos e Dissídios Coletivos de Natureza Econômica* — LTr 55-08/935

DANILO AUGUSTO ABREU DE CARVALHO In *Aspectos da Competência Material da Justiça do Trabalho e Servidores Estatutários* — LTr 55-08/947.

IVES GANDRA DA SILVA MARTINS FILHO In *Regime Único do Servidor Público e Competência da Justiça do Trabalho* — LTr 55-12/1411

JOSÉ AJURICABA DA COSTA E SILVA In *Servidores Públicos Civis: Justiça Competente para a apreciação de seus dissídios individuais e coletivos* — LTr 56-04/393.

PAULO DIAS DE ALCANTARA In *Um Novo Horizonte para a Justiça do Trabalho* — LTr 56-04/441

VALENTIN CARRION In *Três Inconstitucionalidades: Novo estatuto dos Funcionários Federais* — LTr 55-06/654

AGAPITO MACHADO In *O Servidor estatutário federal, estadual e municipal e a competência judicial em face da Constituição de 1988* — LTr 56-04/451

VICTORIO LEDRA In *Os Servidores Públicos e a Competência da Justiça do Trabalho* — LTr 55-1/18

**CARLOS SIMES** in *Direitos dos Servidores no Regime Jurídico Único e o desenvolvimento da Bilateralidade na Constituição Federal* — LTr 55-04/413

**ARION SAYÃO ROMITA** in *Servidor Público: Sindicalização, Negociação Coletiva, Conflitos Coletivos, Direito de Greve* — LTr 56-07/789

**ANTONIO XAVIER DA COSTA** in *Dissídio Coletivo, Servidores públicos. Competência da Justiça do Trabalho para conciliar e julgar* — LTr 56-08/922.

**EDUARDO GABRIEL SAAD** in *Da Competência da Justiça do Trabalho e o Servidor Público* — LTr 56-10/1170.

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 492** — LTr 56-11/1288.