

**Nota Técnica WAA/SM n. 17/2017**

**Projeto de Lei nº 3831/2015 (PL nº 397/2015 do Senado).** Estabelece normas gerais para a negociação coletiva na administração pública direta, nas autarquias e nas fundações públicas dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Trata-se de análise acerca do Projeto de Lei n. 3831/2015 (numeração na Câmara dos Deputados, sendo que na casa de origem havia sido registrado como PL 397/2015), que tramitou sob o regime de apreciação conclusiva pelas Comissões (isto é, sem submissão ao Plenário) em ambas as casas do Congresso Nacional. A proposta encontra-se, na data de elaboração desta análise, no aguardo do decurso do prazo para recurso contra a decisão de aprovação final na Câmara dos Deputados, o qual, se não interposto, ensejará a remessa para sanção do texto pelo Presidente da República.

O PL 3831/2015 tem por finalidade estabelecer normas gerais para a **negociação coletiva na administração pública**, sob a justificativa de que *“é imprescindível que busquemos alternativas modernas e ágeis que permitam a prevenção de conflitos, ou, na pior das hipóteses, sua rápida identificação e tratamento, pelos próprios atores envolvidos, em esforço de autocomposição, sem que seja necessário o recurso ao Poder Judiciário, que já se encontra completamente estrangulado pelo excesso de demandas”* (exposição de motivos do referido PL).

É sabido que o Executivo federal possui vários canais permanentes de negociação com seus servidores, mas sem previsão legal. Assim, o projeto em análise tem como escopo a transformação da negociação coletiva em mecanismo permanente de prevenção e solução de conflitos referentes às relações de trabalho no serviço público.

**Para tanto, a proposta legislativa faz constar como passíveis de acordo coletivo questões relacionadas a remuneração, plano de carreira, criação de cargos, condições de trabalho, saúde e recursos humanos dos servidores públicos da Administração Pública Direta e Indireta. Evidente que, no âmbito da negociação coletiva, eventuais alterações relativas a qualquer dos temas dependem da concordância tanto da Administração**

## **Pública quanto das entidades representativas dos servidores.**

Todavia, a questão da (in)constitucionalidade da implantação da negociação coletiva no setor público há muito vem sendo debatida no âmbito do Judiciário, com inúmeras decisões desfavoráveis do STF, o que implica uma análise mais detida sobre o Projeto em comento.

Passa-se, a seguir, ao exame das questões pertinentes.

---

### **1. Da negociação coletiva no ordenamento jurídico brasileiro e sua importância na solução dos conflitos decorrentes das relações de trabalho**

---

Inicialmente, necessário ressaltar a relevância da negociação coletiva na solução dos conflitos relacionados às relações de trabalho e a convergência do ordenamento jurídico pátrio no fomento da autocomposição.

A negociação coletiva consiste em uma tentativa de diálogo entre trabalhador e empregador, onde se busca consenso na solução de conflitos. Nesse sentido, o texto constitucional:

**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;

Nas palavras de Maurício Godinho Delgado (Curso de Direito do Trabalho. Delgado – 14.ed – São Paulo: LTr, 2015):

A negociação coletiva é um dos mais importantes métodos de solução de conflitos existentes na sociedade contemporânea. Sem dúvida, é o mais destacado no tocante a *conflitos trabalhistas de natureza coletiva*.

São distintos, como se sabe, os métodos de solução de conflitos

interindividuais e sociais hoje conhecidos. Classificam-se em três grandes grupos: autotutela, heterocomposição e autocomposição. A negociação coletiva enquadra-se no grupo dos instrumentos de autocomposição.

(...)

A autocomposição ocorre quando o conflito é solucionado pelas próprias partes, sem intervenção de outros agentes no processo de pacificação da controvérsia.

Ela verifica-se de três maneiras, às vezes significativamente distintas entre si. De um lado, o despojamento unilateral em favor de outrem da vantagem por este almejada (renúncia). De

outro lado, a aceitação ou resignação de uma das partes ao interesse da outra (aceitação, resignação ou, ainda, submissão). Por fim, a autocomposição também ocorre através da concessão recíproca efetuada pelas partes (transação).

A negociação coletiva enquadra-se, como citado, no grupo das fórmulas autocompositivas. Contudo, é fórmula autocompositiva essencialmente democrática, gerindo interesses profissionais e econômicos de significativa relevância social. Por isso não se confunde com *renúncia* e muito menos com a *submissão*, devendo cingir-se, essencialmente, à transação (por isso fala-se em *transação coletiva* negociada).

É claro que a negociação coletiva, sendo dinâmica social relativamente complexa, relaciona-se, comumente, a algumas das citadas fórmulas heterocompositivas ou mesmo autocompositivas. É o que se verifica com a mediação, a greve e a arbitragem (embora esta ainda não seja frequente nas negociações coletivas verificadas no Brasil). Estes três mecanismos podem ser considerados, desse modo, instrumentos-meios da negociação coletiva trabalhista.

Por sua vez, a negociação tem, é claro, seus instrumentos-fins, aqueles que consomem o sucesso da dinâmica negocial. Trata-se, no Brasil, da convenção coletiva de trabalho e do acordo coletivo do trabalho (o contrato coletivo do trabalho é figura ainda não institucionalizada no país).

A importância da negociação coletiva no âmbito das relações de trabalho transcende o próprio Direito do Trabalho e os casos albergados pela CLT. Nessa senda, há muito se tem discutido sobre a prevalência da negociação coletiva igualmente na esfera pública.

Veja-se importante consideração feita pelo Ministro Marco Aurélio em voto proferido na ADI 492:

(...)

A doutrina aponta a tendência natural de as relações humanas afastarem-se, cada vez mais, do autoritarismo, para realizarem, numa visão ampla, sem temor quanto à negociação, a busca do entendimento.

É certo que no setor público a negociação não tem a dimensão notada comumente, valendo ter em conta o que ocorreu em Espanha onde as Leis nºs 9/87 e 7/90 dispuseram sobre os limites da negociação coletiva.

Destarte, o que se nota é que o dia-a-dia da relação servidor público - Administração vem direcionando no sentido do abandono de posições rígidas e, portanto, de posições de intransigência. Pouco a pouco é abandonada a visão distorcida da necessidade de manter-se a supremacia da Administração

3

[wagner.adv.br](http://wagner.adv.br)

Pública, alijando-se a introdução de todo e qualquer mecanismo que, de alguma forma, possa colocar em cheque a rígida hierarquia outrora notada no âmbito do serviço público.

(...)

O que se mostra paradoxal é a existência de norma constitucional expressa prevendo a sindicalização e, mais do que isto, o direito à greve, para, a seguir, em interpretação de preceito constitucional diverso, dizer-se que o Estado está protegido pela couraça da proibição de dialogar, ainda que objetivando o envio de projeto ao Legislativo, para que este, na voz abalizada dos representantes dos Estados - os Senadores - e do povo - os Deputados, diga da procedência do que reivindicado e negociado, não só considerados os interesses coletivos dos servidores, como também os da sociedade como um todo.

Entrementes, aponta-se que na referência à aplicabilidade aos servidores de direitos pertinentes aos trabalhadores urbanos e rurais não se fez alusão ao inciso do artigo 7º da Carta que versa sobre o reconhecimento aos acordos e convenções coletivos - o de nº XXVI. Realmente, deu-se o silêncio. Todavia, há de se indagar: O legislador ordinário está impossibilitado de avançar no campo social e prever outros direitos além dos assegurados constitucionalmente? Em feliz imagem, é dado dizer, como já o fizeram alguns doutrinadores, que em termos de direitos sociais não se tem no ápice da pirâmide das normas jurídicas a de nível constitucional, mas aquela mais favorável ao trabalhador e mostra-se descabido dizer que os servidores públicos não o são. Por sinal, a própria Lei nº 8.112 contém a outorga de direitos que não estão sequer no rol do artigo 7º da Constituição Federal e para exemplificar cito a licença para tratamento da própria saúde por até dois anos e o prêmio por assiduidade. Se de um lado podemos ter como inviabilizada a formalização de convenção coletiva de trabalho, visto que a ordem jurídica exclui a formação de sindicatos de pessoas jurídicas de direito público - União, Estados e Municípios - de outro não se pode deixar de reconhecer que estes últimos podem firmar acordos coletivos, a menos que se queira alijar, no campo interpretativo, preceitos da própria Carta, tomando-os, também, por inconstitucionais. É que, na remissão contida no § 2º do artigo 39 supramencionado, há indicação de dois incisos do artigo 7º que versam justamente sobre o instrumento que é o acordo coletivo. Refiro-me aos incisos VI e XIII. O primeiro, após dispor sobre a irredutibilidade salarial, afasta-a desde que em convenção ou acordo coletivo as partes ajustem a respeito. O segundo, indica como via idônea à adoção quer do regime de compensação de horário, quer o de redução da jornada, o acordo coletivo.

Ora, difícil é conceber não só o enfoque limitativo da remissão,

como também a feitura de acordo coletivo que somente beneficie o Estado, a menos que se tenha o sindicato da categoria profissional dos servidores como integrado por "pelegos", vocábulo outrora consagrado para designar aqueles que atuavam como dirigentes sindicais sem independência, ou seja, presos à autoridade do Ministério do Trabalho.

Frise-se, por oportuno, que, no tocante ao inciso VI, a remissão contida no §2º somente se justifica quanto à parte final, já que, em relação à regra básica nele contida, ter-se-ia a superposição, pois o inciso XV do artigo 37 da Carta dispõe especificamente sobre a irredutibilidade de vencimentos.

A forma viável de o Estado chegar à redução dos salários, à compensação da jornada ou à redução desta é, como está na Lei Máxima - incisos VI e XIII do artigo 7º, aplicável aos servidores por remissão inserta no § 2º do artigo 39 - negociando - e, como é óbvio, a negociação não é via de mão única, sob pena de revelar-se unilateral e, portanto, uma verdadeira imposição.

Peço vênia ao nobre Relator para dele divergir. Entendo que a negociação coletiva está assegurada pela própria Constituição Federal, quer implicitamente, ao prever o direito à sindicalização e à greve, quer por remissão expressa incisos VI e VII do artigo 7º, no que dispõem que os salários e a jornada de trabalho podem ser reduzidos, desde que isto ocorra mediante acordo coletivo - § 2º do artigo 39.

De qualquer maneira, dentre as interpretações possíveis, deve ser agasalhada a que conduza à compatibilidade do texto com a Carta. Impossível é concluir pela inconstitucionalidade de um preceito de lei mediante presunção discrepante da normalidade, sendo que do administrador somente pode esperar-se procedimento harmônico com os princípios que norteiam os atos da Administração Pública. Frente às limitações constitucionais, as negociações com os servidores certamente não terão a amplitude daquelas ligadas ao setor privado, mas daí excluí-las é olvidar o próprio texto constitucional além de retroagir-se a fase em relação à qual não se deve guardar saudade.

Não se pode olvidar que o contexto hodierno é de fomento da autocomposição. O novo CPC, por exemplo, foi estruturado para estimular a composição de litígios entre as partes envolvidas:

**Art. 3º** Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito.

§ 1º É permitida a arbitragem, na forma da lei.

§ 2º O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos.

§ 3º A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial.

Luiz Guilherme Marinoni (*Novo Código de Processo Civil comentado* – 2. ed. rev., atual e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016, páginas 148/149) bem pontua essa intenção do legislador processualista em promover a autocomposição, ao referir que:

**4. Justiça Multiportas (*Multi-door Dispute Resolution*).** A necessidade de adequação da tutela dos direitos não se dá apenas na forma judiciária. O CPC reconhece que, muitas vezes, a forma *adequada* para a solução do litígio pode não ser a jurisdicional. É por isso que o art. 3º reconhece a arbitragem (§1º) e declara que é dever do Estado promover e estimular a solução consensual dos litígios (§§2º e 3º). Nessa linha, o Código corretamente não alude à arbitragem, à conciliação e à mediação e a outros métodos como meios *alternativos*, mas simplesmente como *métodos de solução consensual de conflitos*. Embora tenham nascido como meios alternativos de solução de litígios (*alternative dispute resolution*), o certo é que o paulatino reconhecimento desses métodos como os meios mais idôneos em determinadas situações (como, por exemplo, a mediação para conflitos familiares, cuja maior idoneidade é reconhecida pelo próprio legislador, no art. 694, CPC) fez com que se reconhecesse a necessidade de alteração da terminologia para frisar semelhante contingência. Em outras palavras: de métodos alternativos passaram a métodos adequados, sendo daí oriunda a ideia de que o sistema encarregado de distribuir justiça não constitui um sistema que comporta apenas uma porta, contando sim com várias portas (*multi-door dispute resolution*), cada qual apropriada para um determinado tipo de litígio.

(...)

**6. Solução consensual.** O novo Código tem como compromisso promover a solução consensual do litígio, sendo uma das suas marcas a viabilização de significativa abertura para a autonomia privada das partes – o que se manifesta não só no estímulo a que o resultado do processo seja fruto de um consenso das partes (art. 3º, §§2º e 3º, CPC), mas também na possibilidade de estruturação contratual de determinados aspectos do processo (negócios processuais, art. 190, CPC, e calendário processual, art. 191, CPC). (...)

Nesse contexto, o projeto de lei ora sob análise vai ao encontro não apenas da moderna tendência de valorização da composição em detrimento da judicialização dos conflitos e da experiência consolidada em relação aos trabalhadores regidos pela CLT, mas também da prática que já vem ocorrendo há algum tempo, embora de modo empírico, no âmbito da própria Administração Pública Federal.

---

## **2. Da proposta em questão**

---

Como dito, o projeto de lei nº 3831 (nº 397 na casa de origem) tem o intuito de concretizar a negociação coletiva no âmbito das relações de trabalho no serviço público brasileiro. Tem o objetivo de criar mecanismo permanente de autocomposição, evitando o envio de debate ao Poder Judiciário.

Para tanto, o projeto ressalva a observância da Convenção nº 151 e da Recomendação nº 159, ambas da Organização Internacional do Trabalho – OIT (promulgação pelo Decreto nº 7.944, de 06/03/2013), bem como reforça a legitimidade das organizações sindicais (art. 8º da Constituição Federal) na confecção e aprovação dos acordos coletivos:

**Art. 1º** Esta Lei estabelece as normas gerais para a negociação coletiva na administração pública direta, nas autarquias e fundações públicas dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

**Art. 2º** A negociação coletiva de que trata esta Lei observará, também, o disposto na Convenção nº 151 e na Recomendação nº 159, ambas da Organização Internacional do Trabalho – OIT, firmadas em 1978, e no Decreto nº 7.944, de 6 de março de 2013, que as promulga.

§1º A expressão “pessoas empregadas pelas autoridades públicas”, constante do item 1, do Artigo 1, da Convenção nº 151, abrange tanto os empregados públicos, ingressos na Administração Pública mediante concurso público, regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, quanto os servidores públicos no plano federal, regidos pela Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e os servidores públicos nos âmbitos estadual, distrital e municipal, regidos pela legislação específica de cada um desses entes federativos.

§2º Consideram-se "organizações de trabalhadores" abrangidas pela Convenção apenas as organizações constituídas nos termos do art. 8º da Constituição.

§3º. Na falta de entidade sindical, assembleia dos servidores interessados constituirá comissão de negociação.

**Art. 3º** A negociação coletiva de que trata esta Lei é o mecanismo permanente de prevenção e solução de conflitos envolvendo os servidores e empregados públicos e a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, bem como suas Autarquias

**Art. 4º** A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão editar normas suplementares às previstas nesta Lei, para que sejam atendidas suas peculiaridades.

Reforçando os artigos acima referidos, o art. 12, §1º, prevê: “*cabe às entidades sindicais dos servidores e empregados públicos, na forma de seu estatuto, a designação de seus representantes, assim como a definição de seu posicionamento sobre as questões que serão tratadas no processo de negociação coletiva*”. Dessa forma, o texto proposto no PL ressaltou a importância da atuação das entidades sindicais na representatividade de seus sindicalizados.

De resto, a norma está estruturada em capítulos denominados: I - Disposições Gerais; II - Dos Princípios, Dos Objetivos Gerais e Dos Limites; III – Da Forma, Da Abrangência, Do Objeto, Dos Atores e Do Instrumento De Formalização Da Negociação Coletiva; IV - Da Negociação Coletiva e Da Relação Com o Poder Legislativo; V - Disposições Finais e Transitórias.

Seu texto estabelece parâmetros gerais a nortear a negociação coletiva e é de fácil compreensão, não ensejando maiores considerações interpretativas. De modo geral, pode-se dizer que a proposta legislativa encaminhada encontra-se em conformidade com os princípios e normas constitucionais vigentes, não apresentando inconstitucionalidade aparente.

Com efeito, ainda que tratando de negociação coletiva atinente a assuntos albergados pela excepcionalidade constitucional, nada impede que se promova tratativas negociais antecipadas, posteriormente efetivadas através dos necessários trâmites legislativos.

Em atenção a isso, a disciplina da negociação se dá dentro dos parâmetros constitucionais no tocante à reserva legal e iniciativa legislativa, visto que há previsão de que os aspectos acordados que não exijam veiculação por meio de lei serão imediatamente encaminhados ao órgão responsável pelo cumprimento, sendo aqueles que o exijam remetidos aos sujeitos competentes para a iniciativa da proposição legislativa.

Em outras palavras, o que se está objetivando com a lei proposta é a antecipação de debate de causas funcionais de servidores públicos, encaminhando referido acordo para posterior promulgação de lei, em observância de aos ditames constitucionais.

Ainda no tocante ao conteúdo do PL, pertinente observar

8

[wagner.adv.br](http://wagner.adv.br)

dois aspectos que podem se mostrar problemáticos:

**a)** o projeto não traz qualquer previsão sobre as possíveis consequências em caso de descumprimento dos acordos por parte do Poder Público;

**b)** em caso de adoção de atos procrastinatórios na negociação, partindo os mesmos dos representantes do ente estatal, ficarão estes sujeitos a infração disciplinar e, se praticados pelos representantes dos servidores e empregados públicos, ensejarão a possível atribuição de multa à entidade em valor proporcional à sua condição econômica (arts. 14 e 15 do PL).

Esta última previsão pode gerar situações em que servidores públicos responsáveis pela representação dos entes estatais acabem sendo penalizados por demora que não decorre diretamente de seus atos, bem como pode ensejar prejuízos significativos às entidades sindicais no tocante à fixação de multa.

A despeito disso, tais dispositivos, não implicam, *a priori*, inconstitucionalidade do projeto sob análise.

Assim, entende-se pela inexistência de inconstitucionalidade dos dispositivos apresentados no projeto de lei nº 3831, bem como pela necessidade de prevalência de autocomposição e negociação coletiva das questões referentes a relações de trabalho no serviço público.

---

### **3. Entendimento do STF sobre possibilidade de negociação no serviço público**

---

O principal ponto de debate da sugestão legislativa nº 3831 diz respeito à possibilidade de aplicação de negociação coletiva no âmbito do serviço público, uma vez que o Judiciário há muito tem decidido pela inconstitucionalidade dessa composição para servidores estatutários.

Veja-se que no art. 11, o projeto traz a possibilidade de negociação de questões costumeiramente rechaçadas pelo STF como passíveis de acordos coletivos:

**Art. 11.** São objeto de negociação coletiva **todas as questões relacionadas aos servidores e empregados públicos, incluindo:**

**I – planos de carreira;**

**II – criação, transformação e extinção de cargos, funções e empregos públicos;**

**III – remuneração;**

wagner.adv.br

- IV – revisão geral anual das remunerações, de que trata o art. 37, X, da Constituição;
- V – regime jurídico;
- VI – estabilidade e avaliação de desempenho;
- VII – condições de trabalho;
- VIII – planos de saúde;
- IX – planos de capacitação;
- X – aposentadoria e demais benefícios previdenciários;
- XI – organização sindical;
- XII – qualidade dos serviços públicos prestados;
- XIII – política de recursos humanos;
- XIV – estrutura e funcionamento da administração pública direta, autárquica e fundacional.

O referido projeto prevê negociação para **todos** os assuntos relacionados aos servidores e empregados públicos, incluindo vantagens pecuniárias e dotação orçamentária, constantes nos arts. 61, § 1º, II, “a”, e 169, parágrafos, da Constituição Federal:

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

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

(...)

II - disponham sobre:

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

**Art. 169.** A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e

entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

§ 2º Decorrido o prazo estabelecido na lei complementar referida neste artigo para a adaptação aos parâmetros ali previstos, serão imediatamente suspensos todos os repasses de verbas federais ou estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não observarem os referidos limites.

§ 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências:

I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;

II - exoneração dos servidores não estáveis.

§ 4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal.

§ 5º O servidor que perder o cargo na forma do parágrafo anterior fará jus a indenização correspondente a um mês de remuneração por ano de serviço.

§ 6º O cargo objeto da redução prevista nos parágrafos anteriores será considerado extinto, vedada a criação de cargo, emprego ou função com atribuições iguais ou semelhantes pelo prazo de quatro anos.

§ 7º Lei federal disporá sobre as normas gerais a serem obedecidas na efetivação do disposto no § 4º.

As decisões proferidas pelo STF no que tange à matéria referem a inaplicabilidade de negociações coletivas para servidores públicos pela falta de observância aos artigos acima citados. Exemplificativamente:

AGRAVO REGIMENTAL NO MANDADO DE INJUNÇÃO. SERVIDOR PÚBLICO. DIREITO À NEGOCIAÇÃO COLETIVA. INEXISTÊNCIA DE PREVISÃO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. O direito à negociação coletiva é restrito aos trabalhadores da iniciativa privada. Esta Corte já decidiu que viola a Constituição Federal norma que confere tal direito aos servidores públicos. Precedentes: ADI 492, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ de 12/3/1993; ADI 554, Rel. Min. Eros Grau, DJ 5/5/2006). 2. Agravo Regimental desprovido. (MI 4398 AgR, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 19/08/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-184 DIVULG 16-09-2015 PUBLIC 17-09-2015)

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. DIREITO DO TRABALHO. CELEBRAÇÃO DE ACORDOS E CONVENÇÕES COLETIVAS. SERVIDORES PÚBLICOS. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS INCISOS XXXV, LIV E LV DO ART. 5º, BEM COMO AO INCISO IX DO ART. 93 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INSUBSISTÊNCIA. 1. Conforme a jurisprudência desta nossa Casa de Justiça, “a celebração de convenções e acordos coletivos de trabalho consubstancia direito reservado exclusivamente aos trabalhadores da iniciativa privada. A negociação coletiva demanda a existência de partes formalmente detentoras de ampla autonomia negocial, o que não se realiza no plano da relação estatutária” (ADI 554, da relatoria do ministro Eros Grau). 2. Se a jurisdição foi prestada de forma completa, em acórdão devidamente fundamentado, embora em sentido contrário aos interesses da parte recorrente, não há falar em cerceamento de defesa. 3. Agravo regimental desprovido. (ARE 647436 AgR, Relator(a): Min. AYRES BRITTO, Segunda Turma, julgado em 03/04/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-081 DIVULG 25-04-2012 PUBLIC 26-04-2012)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 272, § 2º, DA LEI COMPLEMENTAR N. 4 DO ESTADO DO MATO GROSSO. SERVIDORES PÚBLICOS. ACORDOS E CONVENÇÕES COLETIVAS DE TRABALHO. VIOLAÇÃO DO ART. 61, § 1º, II, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. A celebração de convenções e acordos coletivos de trabalho consubstancia direito reservado exclusivamente aos trabalhadores da iniciativa privada. A negociação coletiva demanda a existência de partes formalmente detentoras de ampla autonomia negocial, o que não se realiza no plano da relação estatutária. 2. A Administração Pública é vinculada pelo princípio da legalidade. A atribuição de vantagens aos servidores somente pode ser concedida a partir de projeto de lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, consoante dispõe

o art. 61, § 1º, inciso II, alíneas "a" e "c", da Constituição, desde que supervenientemente aprovado pelo Poder Legislativo. Precedentes. Pedido julgado procedente para declarar inconstitucional o § 2º, do artigo 272, da Lei Complementar n. 4, de 15 de outubro de 1990, do Estado do Mato Grosso. (ADI 554, Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 15/02/2006, DJ 05-05-2006 PP-00003 EMENT VOL-02231-01 PP-00017 LEXSTF v. 28, n. 330, 2006, p. 40-49)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 57 DA LEI COMPLEMENTAR N. 4 DO ESTADO DO MATO GROSSO. SERVIDORES PÚBLICOS. ACORDOS E CONVENÇÕES COLETIVAS DE TRABALHO. VIOLAÇÃO DO ARTIGO 61, § 1º, II, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. ARTIGO 69, "CAPUT" E §§, DA LEI COMPLEMENTAR N. 4. FIXAÇÃO DE DATA PARA O PAGAMENTO DE VENCIMENTOS. CORREÇÃO MONETÁRIA EM CASO DE ATRASO. CONSTITUCIONALIDADE. 1. A celebração de convenções e acordos coletivos de trabalho constitui direito reservado exclusivamente aos trabalhadores da iniciativa privada. A negociação coletiva demanda a existência de partes detentoras de ampla autonomia negocial, o que não se realiza no plano da relação estatutária. 2. A Administração Pública é vinculada pelo princípio da legalidade. A atribuição de vantagens aos servidores somente pode ser concedida a partir de projeto de lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, consoante dispõe o artigo 61, § 1º, inciso II, alíneas "a" e "c", da Constituição do Brasil, desde que supervenientemente aprovado pelo Poder Legislativo. Precedentes. 3. A fixação de data para o pagamento dos vencimentos dos servidores estaduais e a previsão de correção monetária em caso de atraso não constituem aumento de remuneração ou concessão de vantagem. Pedido julgado parcialmente procedente para declarar inconstitucional a expressão "em acordos coletivos ou em convenções de trabalho que venham a ser celebrados", contida na parte final do artigo 57, da Lei Complementar n. 4, de 15 de outubro de 1990, do Estado do Mato Grosso. (ADI 559, Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 15/02/2006, DJ 05-05-2006 PP-00003 EMENT VOL-02231-01 PP-00024 RTJ VOL-00199-01 PP-00041 LEXSTF v. 28, n. 329, 2006, p. 10-16)

CONSTITUCIONAL. TRABALHO. JUSTIÇA DO TRABALHO. COMPETÊNCIA. AÇÕES DOS SERVIDORES PUBLICOS ESTATUTARIOS. C.F., ARTS. 37, 39, 40, 41, 42 E 114. LEI N. 8.112, DE 1990, ART. 240, ALINEAS "D" E "E". I - SERVIDORES PUBLICOS ESTATUTARIOS: DIREITO A NEGOCIAÇÃO COLETIVA E A AÇÃO COLETIVA FRENTE A JUSTIÇA DO TRABALHO: INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 8.112/90, ART. 240, ALINEAS "D" E "E". II - SERVIDORES

PUBLICOS ESTATUTARIOS: INCOMPETENCIA DA JUSTIÇA DO TRABALHO PARA O JULGAMENTO DOS SEUS DISSÍDIOS INDIVIDUAIS. INCONSTITUCIONALIDADE DA ALÍNEA "e" DO ART. 240 DA LEI 8.112/90. III - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. (ADI 492, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 12/11/1992, DJ 12-03-1993 PP-03557 EMENT VOL-01695-01 PP-00080 RTJ VOL-00145-01 PP-00068)

Observa-se que o último excerto mencionado constituiu-se em norteador das demais decisões proferidas no âmbito do STF.

Nesse contexto, a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 492 foi proposta em questionamento às alíneas "d" e "e" do art. 240 da Lei nº 8.112 (Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais).

Tais alíneas, hoje vetadas, dispunham sobre “d) de negociação coletiva” e “e) de ajuizamento, individual e coletivamente, frente à Justiça do Trabalho, nos termos da Constituição Federal”.

No tocante à alínea “d”, que interessa ao debate hodierno, a referida ADI foi proposta no intuito de demonstrar a incompatibilidade da disposição legal com os arts. 37 a 41 da Constituição Federal, uma vez que qualquer vantagem atribuída ao servidor deve ser conferida através de lei.

Transcreve-se parte do voto do relator, Ministro Carlos Velloso, no que refere o entendimento pela inconstitucionalidade do dispositivo da lei:

Estabelecido que a natureza jurídica do regime jurídico único é estatutária, que tem caráter objetivo, não há como deixar de concordar com a eminente Subprocuradora-Geral Odília da Luz Oliveira quando escreve que "os direitos, deveres, garantias e vantagens dos servidores públicos — seu "status", enfim — são definidos unilateralmente pelo Estado-legislador, que pode, também unilateralmente, alterá-lo a qualquer momento, sem se cogitar de direito do servidor à manutenção do regime anterior". Nessa linha, acrescenta com acerto, a ilustre representante do Ministério Público:

"Essa síntese é suficiente para demonstrar as muitas e inconciliáveis diferenças entre o regime estatutário e o contratual de Direito Privado, mais especificamente o de Direito do Trabalho. Neste, apesar da franca intervenção do Estado na regulação das relações de trabalho (como faz também em outros campos da atividade privada, como o da locação de imóveis), existe amplo espaço para a autonomia da vontade, nascendo os direitos e

14

wagner.adv.br

obrigações não da lei, mas do contrato.

Enquanto as relações de Direito Público caracterizam-se pela desigualdade jurídica das partes (Estado e administrado), nas de Direito Privado impõem-se a igualdade jurídica, a despeito de ser comum a desigualdade econômica - caso das relações privadas de trabalho - a forçar a intervenção do Estado, mas sem desnaturar a origem contratual das obrigações.

É certo, assim, que as relações do servidor público com o Estado são diferentes daquelas que se estabelecem entre empregado e patrão. Por isso, não é viável dar-lhes tratamento igual e nem a Constituição o fez.

Tanto isso é verdade que, quando quis conferir ao servidor público alguns dos direitos atribuídos aos trabalhadores em geral, a Carta mandou aplicar-lhe os preceitos correspondentes (art. 3º, § 2º, e 42, § 11). Se ambas as categorias tivessem o mesmo status, os servidores públicos só por isso gozariam dos mesmos direitos daqueles trabalhadores, não havendo razão para a Carta mandar aplicar-lhes as normas que os prevêm.

E mais: os próprios preceitos constitucionais sobre servidores públicos, de acatamento obrigatório por todas as pessoas políticas, demonstram a diversidade de tratamento, com a concessão, em favor do interesse público, de garantias inexistentes para os empregados privados." (fls. 214/215)

Posta assim a questão, é fácil perceber que a negociação coletiva (alínea d do art. 240) e o direito à ação coletiva (alínea g) é absolutamente inconciliável com o regime jurídico estatutário do servidor público.

(...)

Hoje, mais do que ontem, estou convencido da inconstitucionalidade da alínea d do art. 240 da Lei 8.112/90, que assegura aos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, o direito "de negociação coletiva", e das disposições que, na alínea e, do mesmo artigo, asseguram aos referidos servidores públicos o direito à ação coletiva frente à Justiça do Trabalho. Tais disposições legais violam o art. 37 da Constituição Federal.

Contudo, mesmo após a declaração de inconstitucionalidade do dispositivo legal, a questão não deixou de ser polêmica. A divergência bem fundamentada constante no voto vista da ADI 492, proferido pelo Ministro Marco Aurélio (trecho anteriormente transcrito), vem ensejando debates e decisões cada vez menos rígidas, acentuando a necessidade de evolução negocial na seara pública, igualmente como ocorre na esfera privada.

É nesse contexto que foi apresentado o projeto de lei de que ora se trata.

Ocorre que, diversamente das situações analisadas anteriormente pelo STF, a proposta legislativa contemporânea, em seu art. 7º, traz importante ressalva às questões negociais:

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

I – o princípio da reserva legal;

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

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

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

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

VI – outras restrições previstas em leis específicas.

Tais aspectos são também esclarecidos na exposição de motivos do PL nº 3831, donde extrai-se o seguinte trecho:

A posição majoritária do STF no julgamento da ADI nº 492 lastreou-se na compreensão de que no Brasil as matérias relacionadas ao aumento de remuneração, à criação de cargos e carreiras e ao regime jurídico dos servidores públicos são matérias submetidas à reserva legal, cujo processo legislativo é da iniciativa privativa do Presidente da República, no caso de servidores federais e, por simetria, dos Governadores dos Estados e do Distrito Federal, no caso de servidores estaduais ou distritais, e dos Prefeitos, no caso de servidores municipais, *ex vi* do art. 61, §1º, inciso II, alíneas *a* e *c* da CF.

Ademais, qualquer medida governamental que gere impactos financeiros e orçamentários há de estar contemplada na legislação orçamentária de regência, vale dizer, lei orçamentária anual, com autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, conforme o disposto no art. 169, § 1º, incisos I e II, da CF.

Não há como se olvidar, tampouco, que os gastos com pessoal, em todas as esferas da federação, devem ser compatíveis com os limites fixados pelo *caput* do art. 169 da CF

16

[wagner.adv.br](http://wagner.adv.br)

e pelos arts. 19 e 20 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como a *Lei de Responsabilidade Fiscal*.

Segundo essa linha de compreensão, os agentes envolvidos – os representantes do Estado e os representantes sindicais dos servidores – não tinham e não têm o poder de afastar as condicionantes impostas pela CF e pela legislação infraconstitucional de regência na busca de soluções aos conflitos jurídico-estatutários, daí a conclusão pela inconstitucionalidade da norma.

A decisão nessa ADI nº 492 foi o paradigma para decisões posteriores do STF que declararam a inconstitucionalidade de dispositivos das legislações estaduais que estendiam aos servidores públicos o direito à negociação coletiva.

A posição majoritária do STF quanto ao tema há que ser considerada. Não é possível conceber qualquer modalidade de negociação coletiva no âmbito do setor público que ignore essas condicionantes constitucionais.

Entretanto, foi feita tábula rasa, no julgamento da ADI nº 492, do argumento manejado no alentado voto divergente do Ministro Marco Aurélio, que concluía pela constitucionalidade da adoção da negociação coletiva ao setor público na linha de sua harmonização com os demais preceitos constitucionais.

Por que restringir a abordagem de tão complexo tema a um sistema binário de decisão – constitucionalidade/inconstitucionalidade – quando há várias clivagens intermediárias no sistema de controle de constitucionalidade das normas que poderiam preservar a higidez da norma legal e contribuir para a pacificação da relação Estado/servidores?

Em outras palavras, por que, na apreciação da constitucionalidade da negociação coletiva no setor público, não adotar o método da interpretação conforme a Constituição?

(...)

Percebe-se que a adoção de um conceito temperado ou mitigado de negociação coletiva no setor público, observadas as balizas constitucionais aplicáveis à remuneração, cargos e carreiras de servidores públicos poderia ter sido construído pelo STF no julgamento da ADI nº 492, em 1992.

Pretendemos avançar a partir desse ponto.

As representações sindicais dos servidores públicos sempre pleitearam a regulamentação do direito à negociação coletiva dos servidores públicos, alegando que não seria razoável debater a lei que trata da greve dos servidores públicos,

momento final da relação em que o conflito já está configurado, sem que se houvesse disciplinado anteriormente o direito à negociação coletiva, momento em que o conflito poderia ser adequadamente identificado e preventivamente tratado.

O Poder Executivo Federal instituiu, a partir de 2003, mesas de negociação permanente com os representantes dos servidores públicos, coordenadas pela Secretaria de Recursos Humanos, órgão central do Sistema de Pessoal Civil (SIPEC) do Poder Executivo e subordinada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), com o objetivo de avançar nas tratativas relacionadas às demandas por estruturação de carreiras, padrões remuneratórios e demais direitos dos servidores.

Tratava-se de embrião de uma sistemática de negociação coletiva. Houve avanços, porém, considerados insuficientes pelos servidores.

Diversos Estados e Municípios adotaram e seguem adotando práticas semelhantes.

Sentia-se falta de base normativa de maior densidade e, nesse contexto, intensificaram-se as demandas pelo encaminhamento ao Congresso Nacional da Convenção nº 151, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), assinada pelo Brasil em 1978, que dispõe sobre relações de trabalho na administração pública.

A mensagem presidencial que solicitava a ratificação do texto da Convenção nº 151 e da Recomendação nº 159, ambas da OIT, ao Congresso Nacional, foi encaminhada em 14 de fevereiro de 2008.

A Convenção foi sucessivamente aprovada pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, com a consequente promulgação do Decreto Legislativo nº 206, de 7 de abril de 2010, publicado no Diário Oficial da União no dia seguinte.

Em 7 de março de 2013, foi finalmente publicado o Decreto nº 7.944, de 6 de março de 2013, que *promulga a Convenção nº 151 e a Recomendação nº 159 da Organização Internacional do Trabalho sobre as Relações de Trabalho na Administração Pública, firmadas em 1978.*

Com a publicação do Decreto nº 7.944, de 2013, resta concluído o processo de internalização da referida Convenção, com *status* de lei ordinária, que prevê a negociação coletiva dos servidores públicos no Brasil e fixa importantes parâmetros a serem considerados pelo poder público.

(...)

Surge, então, a necessidade de detalhar esses procedimentos referentes à negociação coletiva no setor público, de forma

uniforme, que abranja todos os Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e Municípios, suas autarquias e fundações públicas, e que respeitem os condicionantes postos pela Constituição Federal e pelas leis infraconstitucionais, como bem destacado pelo Supremo Tribunal Federal.

Nesse sentido, entendemos oportuno e constitucionalmente sustentável que lei ordinária nacional, que formule regras gerais passíveis de suplementação pelos entes federados, seja editada com esse propósito. Entendemos não haver aqui qualquer mitigação do pacto federativo, cláusula pétrea de nossa Constituição, consoante o estabelecido em seu art. 60, §4º, inciso I, eis que a norma ora proposta – repita-se – formula regras gerais a serem suplementadas pelas legislações específicas de cada ente federado subnacional.

Observa-se que o proponente legislador, ainda que tenha ampliado o rol de negociações coletivas, fazendo constar, inclusive, situações que demandam iniciativa do Chefe do Poder Executivo através de lei, igualmente incluiu a observância dos ditames constitucionais e legais à concretização do acordo entabulado entre as partes.

Ou seja, condicionou a consolidação dos pactos ao regramento imposto pelas normas atinentes ao serviço público, tanto constitucionais como infraconstitucionais, incluindo expressamente a submissão dos acordos coletivos à questão orçamentária, à lei de responsabilidade fiscal e ao respeito às prerrogativas de iniciativa de lei pelo Chefe do Executivo.

Dessa forma, não se vislumbra inconstitucionalidade dos dispositivos do PL nº 3831, uma vez que observados os comandos atinentes à matéria.

---

### **Conclusão**

---

A partir de uma análise inicial do texto do PL 3831/2015, faz-se pertinente concluir, s.m.j., pela constitucionalidade da proposta, uma vez que em observância dos comandos constitucionais atinentes à matéria.

Ademais, a importância da negociação coletiva, priorizando-se instrumentos de autocomposição, conforta os dispositivos constantes na proposta legislativa, constituindo-se verdadeira e necessária evolução das relações trabalhistas no âmbito do serviço público.

É o que temos a anotar, s.m.j.

Santa Maria, 10 de outubro de 2017.

*José Luis Wagner*  
*OAB/DF 17.183*

*Valmir F. Vieira de Andrade*  
*OAB/DF 26.778*

*Luciana Rambo*  
*OAB/RS 52.887*

*Tanise Parmeggiani da Silva*  
*OAB/RS 70.238*