

# PARECER N° DE 2015

Da COMISSÃO ESPECIAL DO  
DESENVOLVIMENTO NACIONAL, em  
decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do  
Senado nº 397 de 2015, do Senador Antonio  
Anastasia, que *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.*

SF/15673.10051-91

Relator: Senador **DOUGLAS CINTRA**

## I – RELATÓRIO

Chega a esta Comissão Especial do Desenvolvimento Nacional (CEDN), em decisão terminativa, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 397 de 2015, do Senador Antonio Anastasia, que estabelece, nos termos do art. 1º, normas gerais para a negociação coletiva na administração pública direta e nas autarquias e fundações públicas dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Destaquemos as principais regras da proposição. Os arts. 2º e 5º dispõem que a negociação coletiva observará não só os princípios gerais aplicáveis à administração pública dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, mas 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.

O art. 3º define como negociação coletiva 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.

O art. 4º reza que os entes federativos poderão editar normas suplementares às previstas na futura Lei resultante do projeto em tela, para atendimento a suas peculiaridades.

O art. 5º estabelece ainda que a negociação coletiva reger-se-á por diversos princípios específicos, entre eles: democratização da relação entre o Poder Público e seus servidores e empregados; continuidade e perenidade da negociação coletiva; paridade de representação na negociação; transparência na apresentação de dados e informações; e contraditório administrativo.

O art. 6º elenca como objetivos gerais da negociação coletiva, entre outros: prevenir a instauração de conflitos ou buscar a autocomposição quanto aos já instaurados; adotar, quando necessário, as medidas para converter em lei o negociado; e minimizar a judicialização dos conflitos.

O art. 7º apresenta como limites à celebração de negociação coletiva no setor público: o princípio da reserva legal; as iniciativas legislativas privativas dos Poderes, conforme a Constituição Federal (CF) e as Constituições Estaduais e Leis Orgânicas; os parâmetros orçamentários constitucionais; as regras sobre despesas com pessoal da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF); e outros previstos em leis específicas.

Os arts. 8º e 9º preveem que os entes políticos proverão os meios necessários à efetivação da negociação coletiva, definir a forma como ela será adotada e o órgão ou entidade responsável pelo suporte a sua realização.

O art. 10 define que a abrangência da negociação poderá se estender a um, alguns ou todos os órgãos do ente federativo. O art. 11 aduz que o objeto da negociação pode ser qualquer questão relacionada aos servidores ou empregados públicos, apresentando rol exemplificativo de temas.

O art. 12 expressa que os representantes sindicais e do ente estatal participarão de forma paritária, veiculando diversas regras para a representação das partes. Já o art. 13 permite a participação de um mediador, com atribuição de colaborar no processo de negociação.

O art. 14 prevê que os atos procrastinatórios que denotem desinteresse do Poder Público em implementar o processo de negociação coletiva poderão ser caracterizados como infração disciplinar. Por sua vez, o

SF/15673.10051-91

art. 15 acrescenta que, quando o desinteresse for dos representantes dos servidores ou empregados, será possível a atribuição de multa à respectiva entidade sindical.

O art. 17 estabelece que as cláusulas acordadas que prescindam de lei serão encaminhadas aos órgãos ou entidades competentes para sua imediata adoção e as abrangidas pelo princípio da reserva legal serão encaminhadas ao titular da iniciativa da respectiva lei para que ele envie o projeto ao Poder Legislativo, observadas as balizas orçamentárias e as de responsabilidade fiscal.

O art. 19 reza que, no caso de acordo parcial ou inexistência de acordo, a parte controversa poderá, por comum acordo, ser submetida a processos alternativos de solução de conflitos como mediação, conciliação ou arbitragem.

O art. 20 prevê que, nas hipóteses em que o objeto da negociação coletiva deva ser veiculado em lei com reserva de iniciativa, cópia do termo de negociação será encaminhada ao Legislativo, juntamente com o projeto de lei e a exposição de motivos.

O art. 21 aduz que as entidades sindicais, os órgãos estatais de articulação institucional com o Poder Legislativo e as Lideranças do Governo na respectiva Casa legislativa deverão promover os esforços necessários para que os projetos tramitem com a celeridade desejada e respeitem, sempre quando possível, os resultados das negociações.

Por fim, o art. 26 prevê a entrada em vigor da futura lei noventa dias após sua publicação oficial.

Em robusta justificação, o autor afirma que o tema é uma das mais relevantes questões sobre modernização e democratização das relações entre o Estado e seus servidores. Segundo ele, a realidade nessa relação estatutária é repleta de incompreensões e confrontos, que conduzem, em sua imensa maioria, à solução extrema da greve que, além de esgarçar as relações entre os servidores e o Estado, gera prejuízos incalculáveis à população usuária de serviços públicos.

O autor considera imprescindível a busca de alternativas modernas e ágeis que permitam a prevenção ou a rápida identificação e tratamento dos conflitos pelos próprios atores envolvidos, em esforço de



SF/15673.10051-91

autocomposição, sem necessidade de recurso ao já estrangulado Poder Judiciário.

Em seguida, ele discute as balizas jurídico-constitucionais do tema, registrando a posição do Supremo Tribunal Federal (STF) acerca da questão, concluindo pela necessidade de se buscar uma interpretação da matéria conforme a Constituição Federal.

O autor destaca o significativo deslocamento do eixo dos debates sobre remuneração e organização das carreiras do Judiciário para a esfera administrativa e que os servidores e o Estado-administrador, e não mais o Estado-juiz, passarão a ser os protagonistas e responsáveis pela solução de seus conflitos. Com isso, segundo ele, haverá uma redução das inúmeras demandas anualmente ajuizadas, caminhando-se uma desejada desjudicialização das demandas dos servidores públicos.

Distribuída originalmente à Comissão de Assuntos Sociais e à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, a matéria foi redistribuída a esta Comissão Especial, em razão do Requerimento nº 935 de 2015. A proposição não recebeu emendas.

## II – ANÁLISE

Tendo em vista o Requerimento nº 935 de 2015, aprovado pelo Plenário do Senado Federal, compete à CEDN apreciar a presente matéria.

Quanto à constitucionalidade, a proposição se harmoniza com a Carta Magna. Essencialmente, ela dará efetividade aos incisos VI e VII do art. 37 da Constituição, que estabelecem o direito à sindicalização e à greve dos servidores públicos, compatibilizando-os com o princípio da legalidade e com os dispositivos que disciplinam o processo orçamentário.

Vale ressaltar que, embora o STF já tenha concluído pela inconstitucionalidade de lei que preveja a negociação coletiva no serviço público (ADI 492/DF e ADI 559/MT), tal posição fundamentou-se no fato de a Lei Maior estabelecer a reserva legal para as matérias sobre regime jurídico e remuneração de servidores públicos, não sendo possível, por isso, assegurar a tais agentes o direito à negociação coletiva, que compreende acordos entre empregadores e empregados e o eventual direito de ajuizamento de dissídio coletivo na Justiça do Trabalho. Além disso, a Corte destacou também a necessidade de observância da capacidade orçamentária do Estado nessas matérias (§ 1º do art. 169 da CF).

SF/15673.10051-91

Ocorre que o presente projeto equaciona tais questões, para não incorrer nas inconstitucionalidades contidas nos projetos anteriormente analisados pelo STF. O art. 17 do PLS 397 de 2015 é claro ao dizer que apenas as cláusulas negociadas e aprovadas que prescindam de lei para sua efetivação serão encaminhadas aos órgãos ou entidades competentes para imediata adoção, ao passo que aquelas abrangidas pelo princípio da reserva legal e pela reserva de iniciativa serão encaminhadas ao titular da iniciativa da respectiva lei para que ele envie o respectivo projeto ao Poder Legislativo, obedecidas as balizas orçamentárias e as de responsabilidade fiscal. Além disso, o projeto não estabelece a possibilidade de ajuizamento de dissídio coletivo em caso de ausência de acordo na negociação, evitando, novamente, incorrer em incompatibilidade com a Carta Magna nesse ponto.

SF/15673.10051-91

Nota-se, portanto, que nenhuma medida negociada dependente de aprovação de lei e de adequação orçamentária e fiscal, nos termos da CF e da LRF, será implementada sem o necessário envio de projeto de lei pela autoridade competente e o consequente aval do Poder Legislativo. Com isso, o projeto atende simultaneamente os preceitos constitucionais e as diretrizes da Convenção nº 151 e da Recomendação nº 159, ambas da OIT, que tratam da negociação coletiva no setor público.

Do mesmo modo, a iniciativa não merece reparos no que toca à juridicidade e à regimentalidade e vem vazada em boa técnica legislativa, de acordo com a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

No mérito, o PLS nº 397 de 2015 significará um importante avanço na relação entre o Estado e seus servidores, permitindo sua democratização e reduzindo os eventuais conflitos dela decorrentes.

A matéria permitirá que o diálogo supere as divergências, viabilizando que as partes possam acordar soluções negociadas, que assegurem, na medida do possível, o atendimento às reivindicações dos servidores, dentro da capacidade financeira dos tesouros públicos, com vistas à continuidade do serviço público e à consequente redução da ocorrência de greves e paralisações. Os instrumentos que serão postos às partes terão ainda a consequência de reduzir a litigiosidade e a carga de ações no Poder Judiciário.

Com isso, os benefícios se distribuirão não apenas para os servidores e para a Administração, mas também para a população em geral, que receberá, como consequência da redução da litigiosidade das demandas

dos servidores e empregados públicos, uma prestação jurisdicional mais célere para suas próprias causas.

### **III – VOTO**

Ante o exposto, somos pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e boa técnica legislativa do PLS nº 397 de 2015 e, no mérito, pela sua aprovação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

  
SF/15673.10051-91