

PARECER Nº 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/15069.17608-00

Relator: Senador **DOUGLAS CINTRA**

I – RELATÓRIO

Chega a esta Comissão Especial do Desenvolvimento Nacional (CEDN), em decisão terminativa, o Projeto de Lei do Senado 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 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 enfrentamentos, 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 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).

Ocorre que o presente projeto equaciona tais questões, para não incorrer nas inconstitucionalidades contidas nos projetos anteriormente analisados pelo STF. O art. 17 da proposição 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.

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 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, a proposição significa 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.

Outrossim, para promover algumas adequações pontuais, oferecemos as emendas a seguir elencadas, tanto para dar mais clareza ao projeto, como para harmonizá-lo aos interesses das diversas classes de servidores e empregados que serão afetadas pela futura lei.

No art. 2º, optamos por mencionar no *caput* o Decreto Legislativo nº 206, de 7 de abril de 2010, que aprova a Convenção nº 151 e a Recomendação nº 159 da OIT. No § 1º desse artigo, esclarecemos que os servidores de todos os



Poderes poderão se valer da negociação coletiva. No § 2º, propomos a legitimidade de negociação às associações profissionais ou sindicais, em sintonia com a redação do art. 8º da CF. Em função dessa alteração, sugerimos, ao longo do projeto, substituir as expressões “entidade sindical” e “representantes sindicais” por “entidade” e “representantes”, respectivamente, para harmonizar o texto à modificação sugerida.

Propomos também alterar o art. 9º do projeto, para prever que a definição da forma e da estrutura da negociação coletiva será definida pelo respectivo ente federativo em conjunto com os representantes dos servidores ou empregados públicos. Já no art. 11 suprimimos a menção ao tema organização sindical dentre os que podem ser objeto de negociação coletiva, uma vez que se trata de matéria garantida constitucionalmente (arts. 8º e 37, VI, da CF), que não pode ser alterada pelas partes envolvidas.

No art. 20, optamos por enfatizar a possibilidade de adoção de urgência para a matéria objeto de negociação coletiva que tenha sido enviada ao Legislativo mediante projeto de lei, ante a importância do assunto para os envolvidos. Finalmente, no art. 22, sugerimos prever que o chefe do Executivo, quando da análise que subsidia a sanção ou o veto, ouça a mesa de negociação quanto às eventuais alterações de mérito feitas no projeto pelo Poder Legislativo.

III – VOTO

Ante o exposto, somos pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei do Senado nº 397 de 2015 e, no mérito, pela sua aprovação, com as emendas a seguir.

EMENDA Nº – CEDN

Dê-se aos arts. 2º, 9º, 12, 15, 20, 21, 22, 23 e 24 do Projeto de Lei do Senado nº 397 de 2015 a seguinte redação:

“**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, no Decreto Legislativo nº 206, de 7 de abril de 2010, que as aprova, 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 da OIT, 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, dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, regidos pela legislação específica de cada um desses entes federativos.

§ 2º Consideram-se “organizações de trabalhadores” abrangidas pela Convenção apenas as associações profissionais ou sindicais constituídas nos termos do art. 8º da Constituição Federal.

§ 3º Na falta de entidade de primeiro grau, assembleia dos servidores interessados constituirá comissão de negociação, coordenada, quando houver, pela entidade de grau superior respectiva.”

“**Art. 9º** Cada ente federativo definirá o órgão ou entidade pública responsável por dar suporte à realização da negociação coletiva e, em conjunto com os representantes dos servidores ou empregados públicos, a forma e a estrutura da negociação.”

“**Art. 12.** Participam, de forma paritária, do processo de negociação coletiva os representantes dos servidores públicos e dos empregados públicos e os representantes do ente estatal respectivo.

§ 1º Cabe às entidades 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.

.....

§ 6º Nas hipóteses em que a negociação ultrapasse os limites de autonomia concedidos aos representantes, a reunião será suspensa para que se colha o posicionamento oficial da entidade sindical ou de classe e do ente público respectivo, necessário para o prosseguimento das tratativas”

“**Art. 15.** Quando o desinteresse de que trata o art. 14 for dos representantes dos servidores e empregados públicos, será possível a atribuição de multa à respectiva entidade em valor proporcional à sua condição econômica.”

“**Art. 20.**

Parágrafo único. Sempre que julgado necessário, será adotado o regime de urgência para a matéria.”

“**Art. 21.** As entidades que representam os servidores e empregados públicos, os órgãos estatais competentes pela articulação institucional com o Poder Legislativo e as Lideranças do Governo na respectiva Casa legislativa promoverão os esforços necessários junto às Lideranças Partidárias para que os projetos de lei que veiculam o resultado de negociações coletivas exitosas tramitem com a celeridade desejada e



respeitem, sempre quando possível, os resultados das negociações, observado o disposto no art. 63, I, da Constituição Federal.”

“**Art. 22.** Eventuais alterações de mérito no projeto serão consideradas pelo Chefe do Poder Executivo respectivo, ouvida a mesa de negociação, quando da análise de que trata o art. 66 da Constituição Federal, que subsidia sua sanção ou veto.”

“**Art. 23.** Publicada a lei que veicula o objeto de negociação coletiva, seus efeitos serão monitorados e avaliados pelos representantes dos servidores e empregados públicos e pelos representantes do respectivo ente estatal.”

“**Art. 24.** Será promovido intercâmbio periódico de experiências envolvendo a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e os representantes dos servidores e empregados públicos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o objetivo de aprimorar e desenvolver a negociação coletiva no setor público.”

EMENDA Nº – CEDN

Suprima-se o inciso XI do art. 11 do Projeto de Lei do Senado nº 397 de 2015.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

