

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.*

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 1 – 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 2 – CEDN

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

Sala da Comissão, em 11 de novembro de 2015

Senador Otto Alencar, Presidente

Senador Douglas Cintra, Relator