

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 229, DE 2007.

(Apenso: PL nº 966/07)

Regulamenta a negociação coletiva de trabalho no setor público.

Autor: Deputado CHICO D'ANGELO

Relator: Deputado ASSIS MELO

I – RELATÓRIO

O projeto de lei em epígrafe, de autoria do nobre Deputado Chico D'Angelo, intenta disciplinar a negociação coletiva de trabalho no âmbito do setor público. Conforme referência contida na justificção do projeto, trata-se de reapresentação de proposta de idêntico teor, arquivada ao final de legislatura anterior. O projeto em exame reproduz o conteúdo do Projeto de Lei nº 6.126, de 2005, proposto pelos Deputados Roberto Gouveia e Dra. Clair.

Assim, em síntese, o escopo da proposição é estabelecer as regras de interlocução entre as entidades sindicais do setor público e a Administração Pública. Para tanto, o projeto em comento institui um Sistema de Negociação Permanente – SINP, em cujo âmbito seria levada a efeito a negociação coletiva de interesse das partes. De acordo com o art. 5º da proposição, as denominadas Mesas de Negociação Permanente seriam as instâncias deliberativas do SINP. Prevê, ainda, o art. 9º do projeto, que as decisões emanadas do SINP sejam formalizadas mediante Protocolos da Mesa de Negociação Permanente. Nos termos do § 1º daquele artigo, tais protocolos constituiriam, para as partes envolvidas, “*reconhecimento de direitos e*

obrigações, suscetível de competente ação judicial em caso de descumprimento, visando à eficácia jurídica e à efetividade das decisões”.

À proposição em análise foi apensado o Projeto de Lei nº 966, de 2007, de iniciativa do Deputado Maurício Rands, que também regulamenta a negociação coletiva de trabalho no setor público e cujo conteúdo é, em essência, idêntico ao projeto principal.

A matéria foi apreciada, quanto ao seu mérito, pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, que aprovou ambos os projetos, na forma do Substitutivo que apresentou o Relator, Deputado Policarpo.

As proposições, sujeitas à apreciação conclusiva pelas Comissões, são, por fim, encaminhadas a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para que se manifeste tão somente quanto à sua constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, nos termos do art. 54, I, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas, conforme atesta a Secretaria desta Comissão.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Ao analisar as proposições em apreço, constato que foram observados os requisitos constitucionais formais relativos à competência legislativa da União, às atribuições do Congresso Nacional e à legitimidade da iniciativa parlamentar concorrente.

Os projetos – principal e apenso – e o substitutivo em exame dizem respeito à regulamentação da negociação coletiva no âmbito do serviço público diante de três elementos nucleares do diálogo coletivo: *i)* obrigatoriedade de negociar; *ii)* atores da negociação com poderes equivalentes; e *iii)* vinculatidade dos pactos firmados.

As proposições têm o viés de conferir efetividade aos termos do art. 37, VI e VII, da Constituição Federal de 1988 (que internalizam a

garantia dos servidores públicos civis à livre associação sindical e ao exercício do direito de greve). Vêm na esteira dos termos da Convenção nº 151 e da Recomendação nº 159 da Organização Internacional do Trabalho – OIT.

Cumpre-nos, pois, parametrizar os aspectos cronológicos relativos ao mérito da Convenção nº 151 e da Recomendação nº 159 da OIT.

Nesse aspecto, a Conferência-Geral da OIT reuniu-se em sua 64ª sessão em 7 de junho de 1978, tendo por pressuposto a significativa expansão das atividades laborais exercidas em funções públicas e o estabelecimento e a sedimentação de políticas de relações de trabalho saudáveis a fim de preservar os direitos trabalhistas daqueles cidadãos que laborem em condições de subordinação ao Estado.

Adotaram-se, à oportunidade, as diretrizes constantes da Convenção Relativa às Relações de Trabalho na Função Pública.

No Brasil, a Convenção nº 151 e a Recomendação nº 159 da OIT tiveram seus respectivos textos aprovados, com ressalvas, na forma do Decreto Legislativo n. 206, de 2010, cuja redação é a seguinte:

“O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º São aprovados os textos da Convenção nº 151 e da Recomendação nº 159, da Organização Internacional do Trabalho, ambas de 1978, sobre as Relações de Trabalho na Administração Pública.

Parágrafo único. São sujeitos à aprovação do Congresso Nacional quaisquer atos que possam resultar em revisão das referidas Convenção e Recomendação, bem como quaisquer ajustes complementares que, nos termos do inciso I do art. 49 da Constituição Federal, acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

Art. 2º No caso brasileiro:

I - a expressão ‘pessoas empregadas pelas autoridades públicas’, constante do item 1 do artigo 1 da Convenção nº 151, de 1978, 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 10 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 e municipal, regidos pela legislação específica de cada um desses entes federativos;

II - consideram-se organizações de trabalhadores abrangidas pela Convenção apenas as organizações constituídas nos termos do art. 8º da Constituição Federal.

[...].”

Ato contínuo, sobreveio o Decreto n. 7.944, de 6 de março de 2013, que promulgou a aludida Convenção e Recomendação, assim redigido:

“A PRESIDENTA DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, caput, inciso IV, da Constituição, e

Considerando que o Congresso Nacional aprovou a Convenção nº 151 e a Recomendação nº 159 da Organização Internacional do Trabalho - OIT sobre as Relações de Trabalho na Administração Pública, por meio do Decreto Legislativo nº 206, de 7 de abril de 2010;

Considerando que o Governo brasileiro depositou o instrumento de ratificação referente à Convenção nº 151 e à Recomendação nº 159 junto ao Diretor-Geral da OIT, na qualidade de depositário do ato, em 15 de junho de 2010, tendo, na ocasião, apresentado declaração interpretativa das expressões ‘pessoas empregadas pelas autoridades públicas’ e ‘organizações de trabalhadores’ abrangidas pela Convenção; e

Considerando que a Convenção nº 151 e a Recomendação nº 159 entraram em vigor para a República Federativa do Brasil, no plano jurídico externo em 15 de junho de 2011, nos termos do item 3 do Artigo 11 da Convenção no 151;

DECRETA:

Art. 1º Ficam promulgadas 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, anexas a este Decreto, com as seguintes declarações interpretativas:

I - 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 10 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 e municipal, regidos pela legislação específica de cada um desses entes federativos; e

II - consideram-se 'organizações de trabalhadores' abrangidas pela Convenção apenas as organizações constituídas nos termos do art. 8º da Constituição.

Art. 2º São sujeitos à aprovação do Congresso Nacional atos que possam resultar em revisão das referidas Convenção e Recomendação e ajustes complementares que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional, nos termos do inciso I do caput do art. 49 da Constituição."

Evidente que a atuação legislativa acerca do tema é razoável e pertinente, eis que o estabelecimento de parâmetros legislativos relativos ao processo de negociação coletiva (e mesmo relativo à organização sindical) no **setor público** é medida voltada à adequação da norma ao dinamismo das relações de trabalho.

Nada obstante, os projetos de lei acerca do tema devem, **necessariamente**, observar os limites impostos pela Constituição Federal em torno dos critérios de representação sindical, negociação coletiva, abrangência da norma e normas de direito administrativo em geral. Infelizmente, os projetos de lei e o substitutivo ora apresentados se encontram **eivados de vícios materiais de constitucionalidade**, os quais serão abordados a seguir.

Com efeito, o art. 1º, § 3º, trata das empresas públicas e das sociedades de economia mista que já possuem sindicato representativo

dos servidores e às formas de vínculo, relações funcionais e de trabalho estabelecidas entre os respectivos Órgãos Administrativos e os respectivos trabalhadores, *in verbis*:

“Art. 1º Esta Lei estabelece as diretrizes básicas que regularão as relações entre a Administração Pública e as entidades sindicais representativas dos servidores públicos, visando a celebração de convênios específicos que tratem das suas regras de interlocução.

.....

§ 3º Para as empresas públicas e sociedades de economia mista que já possuem sindicato representativo dos servidores, havendo solicitação ou concordância expressa do sindicato da categoria, poderá ser instituído o Sistema de Negociação Permanente de que trata a presente lei.”

De início, parece-nos haver incongruência dos termos do referido § 3º em face do art. 173, § 1º, II, da Constituição Federal. Vejam-se os termos do dispositivo constitucional:

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

§ 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre:

.....

II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários;” (grifo nosso).

Ocorre que, ao definir critérios específicos para o fim de regulamentar os procedimentos específicos de negociação coletiva junto aos

trabalhadores que exerçam suas atividades em empresas públicas e nas sociedades de economia mista, incorre-se em inequívoco vício material de constitucionalidade.

Isso porque resta evidenciado que os trabalhadores que exerçam suas atividades junto às empresas públicas e/ou sociedades de economia mista que explorem atividade econômica deverão ter a sua representação sindical balizada a partir das **regras aplicáveis aos trabalhadores da iniciativa privada**.

Nesse sentido, a jurisprudência consolidada no Egrégio Tribunal Superior do Trabalho, ora transcrita:

*I - AGRAVO DE INSTRUMENTO EM RECURSO DE REVISTA CARGO EM COMISSÃO. EXERCÍCIO POR MAIS DE DEZ ANOS. EMPRESA PÚBLICA. SÚMULA 372, I, DO TST. Constatada contrariedade à Súmula 372, I, do TST, merece provimento o Agravo de Instrumento para determinar o processamento do Recurso de Revista. Agravo de Instrumento a que se dá provimento. II - RECURSO DE REVISTA - CARGO EM COMISSÃO. EXERCÍCIO POR MAIS DE DEZ ANOS. EMPRESA PÚBLICA. SÚMULA 372, I, DO TST. De acordo com a Súmula 372, I, do TST, percebida a gratificação de junção por dez anos ou mais, se o empregador, sem justo motivo, reverter o empregado a seu cargo efetivo, não poderá retirar-lhe a gratificação, tendo em vista o princípio da estabilidade financeira. **Isto se aplica também às empresas públicas, sujeitas que estão, quanto aos direitos e obrigações trabalhistas, ao regime jurídico próprio das empresas privadas, nos termos do art. 173, § 1º, II, da Constituição Federal.** Assim, a decisão regional que admite a supressão da gratificação contraria a Súmula 372, I, do TST. Recurso de Revista conhecido e provido. EMPRESA PÚBLICA. REAJUSTE SALARIAL. PREVISÃO EM NORMA COLETIVA. É incabível recurso de revista para o reexame de fatos e provas, nos termos da Súmula 126 do TST. Recurso de Revista não conhecido. (RR -1540-85.2010.5.01.0000, Relator Ministro: Márcio Eurico Vitral Amaro, Data de Julgamento: 18/09/2013, 8ª Turma, Data de Publicação: 20/09/2013) (grifo nosso).*

*AGRAVO DE INSTRUMENTO. RECURSO DE REVISTA DESCABIMENTO. REAJUSTE SALARIAL PREVISTO EM NORMA COLETIVA. EXTENSÃO A EMPREGADO DE AUTARQUIA ESTADUAL. IMPOSSIBILIDADE. Nos termos dos arts. 37, X, e 169, II, da Constituição Federal, os reajustes salariais dos servidores públicos dependem de previsão legal e prévia dotação orçamentária, não podendo ser fixados por meio de norma coletiva. **Nesse contexto, mostra-se impossível a extensão do reajuste salarial previsto na CCT 2006/2007, firmada entre o SESCAP/PR e o SINTEA, aos servidores da EMATER, ante a alteração de sua natureza jurídica de empresa pública para autarquia estadual.** Precedentes. Agravo de instrumento conhecido e desprovido. (AIRR 284-82.2010.5.09.0001 Relator Ministro: Alberto Luiz Bresciani de Fontan Pereira, Data de Julgamento: 14/11/2012, 3ª Turma, Data de Publicação: 23/11/2012) (grifo nosso).*

Nessa medida, os procedimentos de negociação coletiva, por óbvio, devem observar, além das disposições estatutárias inerentes a cada sindicato, as normas celetistas hodiernamente vigentes a respeito do tema. Ora, a entidade sindical que represente tais trabalhadores deverá negociar em prol de toda a categoria, não há que se falar em segregação do procedimento de negociação coletiva sob pena de se configurar a subclassificação dos trabalhadores (trabalhadores que poderão ser abrangidos pela mesa - beneficiados - e trabalhadores não abrangidos pela mesa - de segunda classe).

Por sua vez, **E MAIS IMPORTANTE**, verifica-se gritante inconstitucionalidade nos arts 2º, VII; art. 3º, VII e VIII; art. 4º, I; art. 5º, §2º; e art. 6º, §1º (dentre outros) das proposições em exame.

Em comum, tais dispositivos preveem a participação organizada de **entidades sindicais e de classe do setor público** nos procedimentos de negociação coletiva. Essa compreensão pressupõe a participação de entidades estranhas ao sistema confederativo sindical nos processos de negociação coletiva no setor público.

Tanto o Decreto Legislativo nº 206/2010 e o Decreto nº 7.944/2013 instituem que a Convenção nº 151 da OIT são somente aquelas

organizações constituídas nos termos do art. 8º da Constituição Federal, cujos termos pressupõem:

“Art. 8º É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte:

I - a lei não poderá exigir autorização do Estado para a fundação de sindicato, ressalvado o registro no órgão competente, vedadas ao Poder Público a interferência e a intervenção na organização sindical;

II - é vedada a criação de mais de uma organização sindical, em qualquer grau, representativa de categoria profissional ou econômica, na mesma base territorial, que será definida pelos trabalhadores ou empregadores interessados, não podendo ser inferior à área de um Município;

III - ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas;

IV - a assembleia geral fixará a contribuição que, em se tratando de categoria profissional, será descontada em folha, para custeio do sistema confederativo da representação sindical respectiva, independentemente da contribuição prevista em lei;

V - ninguém será obrigado a filiar-se ou a manter-se filiado a sindicato;

VI - é obrigatória a participação dos sindicatos nas negociações coletivas de trabalho;

VII - o aposentado filiado tem direito a votar e ser votado nas organizações sindicais;

VIII - é vedada a dispensa do empregado sindicalizado a partir do registro da candidatura a cargo de direção ou representação sindical e, se eleito, ainda que suplente, até um ano após o final do mandato, salvo se cometer falta grave nos termos da lei.

Parágrafo único. As disposições deste artigo aplicam-se à organização de sindicatos rurais e de colônias de pescadores, atendidas as condições que a lei estabelecer.” (grifo nosso).

Ora, resta definitivamente previsto na norma constitucional que ao **SINDICATO** cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, sendo a sua participação **OBRIGATÓRIA** nas negociações coletivas de trabalho. Ressalte-se que **SINDICATO** não se confunde com “entidades de classe”, estas não possuem personalidade sindical, aqueles são inscritos e registrados perante o Ministério do Trabalho e Emprego, dotados de personalidade jurídica de direito sindical e dotados de legitimidade para a efetiva representação de uma determinada categoria.

Entender de forma diversa significaria preconizar a possibilidade de negociação coletiva conduzida por meras **associações classistas**, desprovidas de representação sindical!

Nesse contexto, a fim de conferir a adequação dos termos da proposta legislativa ao contexto da representação sindical constitucionalmente prevista pelo art. 8º da Constituição Federal, haveria de se restringir a participação em sede de negociação coletiva (com direito a voz e voto nas mesas de negociação integrantes do SINP) **tão somente** os sindicatos, federações e confederações integrantes do sistema confederativo sindical, dotadas de personalidade sindical e registradas junto ao Ministério do Trabalho e Emprego.

Dessa forma, nosso voto é pela **inconstitucionalidade** dos Projetos de Lei nºs 229 e 966, ambos de 2007, e do Substitutivo a eles aprovado pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, prejudicados os demais aspectos sujeitos à análise desta Comissão.

Sala da Comissão, em de de 2013.

Deputado ASSIS MELO
Relator