

PROJETO DE LEI N^º , DE 2003

(Do Sr. ROBERTO GOUVEIA)

Regulamenta a negociação coletiva de trabalho no setor público.

O Congresso Nacional decreta:

Artigo 1º - Esta lei estabelece diretrizes básicas e normas para a celebração de convênios especiais ou contratos, pelos quais a Administração Pública e entidades sindicais do setor público regulamentarão suas relações institucionais.

§ 1º - Os convênios e contratos de que trata esta lei serão denominados Sistema Democrático de Negociação Permanente (SINP) e instituirão metodologias participativas, de caráter permanente, com vistas a promover avaliações, afastado o caráter meramente punitivo, aprimoramentos e eficiência nos serviços públicos, e a dar tratamento aos conflitos e às demandas administrativas decorrentes dos vínculos funcionais e de trabalho que venham a interferir na eficácia desses serviços, segundo finalidades, princípios e condições ora previstos.

§ 2º - As diretrizes e normas ora estabelecidas abrangerão órgãos e entidades da Administração Pública, direta e indireta, Autarquias e Fundações, da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e entidades sindicais representativas de servidores públicos e de empregados contratados em quaisquer das esferas mencionadas.

§ 3º - As relações funcionais e de trabalho de que trata a presente lei referem-se aos vínculos estabelecidos entre os órgãos e as entidades da administração pública especificados no parágrafo anterior e a pessoa física individual, integrante do seu respectivo quadro de pessoal, independente do regime jurídico ao qual esteja submetida.

§ 4º - Havendo solicitação ou concordância expressa do sindicato da categoria, as empresas públicas e as sociedades de economia mista instituirão Sistemas de Negociação Permanente de que trata a presente lei.

Artigo 2º - Constituem finalidades do SINP:

I - Contribuir para a consecução das finalidades administrativas promovendo o desenvolvimento e a democratização das relações funcionais de trabalho;

II - Dar tratamento aos conflitos e às demandas administrativas referentes às relações funcionais e de trabalho;

III - Promover a dignificação e a valorização profissional dos quadros da Administração Pública, em qualquer das esferas de Governo;

IV - Estimular e firmar compromissos, gerando motivação para obter melhorias no âmbito da resolutividade, da produtividade e da eficiência profissional e do serviço público disponibilizado à sociedade;

V - Promover o aperfeiçoamento e a democratização do processo de tomada de decisões na esfera administrativa, cujos reflexos incidam de qualquer forma na órbita dos vínculos funcionais e de trabalho;

VI - Renovar, modernizar e democratizar procedimentos gerenciais pertinentes à área de recursos humanos;

VII - Regulamentar a participação organizada das entidades sindicais e de classe do setor público, fixando procedimentos para a explicitação de conflitos, apresentação de soluções e viabilização de projetos, programas e de políticas públicas para o setor;

VIII - Instituir mecanismos de acompanhamento por parte da sociedade, visando o aperfeiçoamento da qualidade e a efetividade na prestação do serviço público.

Artigo 3º - O SINP apóia-se nos seguintes princípios e garantias constitucionais: legalidade, finalidade, interesse público, eficiência, moralidade, publicidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, liberdade sindical e democracia participativa.

Parágrafo único - As atividades a serem desenvolvidas e os procedimentos a serem praticados no âmbito do SINP observarão, entre outros, critérios de:

I - Atuação conforme a lei e o Direito;

II - Atendimento a fins de interesse geral;

III - Consecução do interesse público, manifestado especialmente na prestação de serviços públicos qualificados;

IV - Consecução da eficiência administrativa, por meio do profissionalismo e da adequação técnica do exercício funcional à satisfação do interesse público, garantindo, quando necessário, qualificação e especialização profissional;

V - Atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé;

VI - Transparência, com acesso às informações não sigilosas referentes à Administração Pública a todos os participantes do SINP;

VII - Referência aos pressupostos de fato e de direito que motivam o procedimento;

VIII - Equilíbrio, bom senso e flexibilidade na atuação;

IX - Legitimidade dos interesses corporativos e dos conflitos decorrentes das relações funcionais e de trabalho, manifestados por meio das entidades sindicais e de classe, e garantias quanto ao exercício do direito de greve;

X - Legitimidade dos interesses gerais da sociedade e dos usuários dos serviços públicos, em particular, manifestados por meio de instituições da sociedade civil ou de entidades representativas de segmentos sociais cujos interesses estejam configurados no litígio a ser analisado.

Artigo 4º - São condições para a configuração do SINP:

I - Celebração de contrato, convênio, protocolos ou qualquer outro instrumento formal com essa finalidade;

II - Participação formal e direta de entidades sindicais e de classe representativas das pessoas físicas que mantêm vínculos funcionais e de trabalho com a Administração Pública;

III - Instituição de instâncias consultivas, reconhecidas ou indicadas pelas partes envolvidas, integradas por representação da sociedade e por conselhos de participação social, dentre outros;

IV - Instituição de sistema de Mesa de Negociação Permanente;

V - Funcionamento e atuação das referidas Mesas de Negociação Permanente nos termos e na forma previstos nesta lei.

Artigo 5º - As instâncias deliberativas do SINP são constituídas pelas Mesas de Negociação Permanente.

§ 1º - Entende-se por Mesa de Negociação Permanente o processo sistemático e regrado de reuniões, instalado e conduzido, em seu âmbito de competência, com a finalidade de analisar e dar tratamento aos conflitos coletivos e às demandas administrativas pertinentes às relações funcionais e de trabalho.

§ 2º - As Mesas de Negociação Permanente são integradas por representantes da Administração Pública e das entidades sindicais e de classe da categoria interessada e/ou envolvida, podendo ter seus trabalhos acompanhados pelas instâncias consultivas do sistema.

§ 3º - Cabe às partes quantificar e especificar a forma de atuação das Mesas de Negociação Permanente.

§ 4º - As Mesas de Negociação Permanente gozam das seguintes prerrogativas e garantias:

I - Liberdade de pauta aos partícipes, observadas as finalidades previstas neste artigo e nesta lei;

II - Formalidade dos procedimentos e estabelecimento prévio de prazos procedimentais;

III - Acesso amplo e irrestrito a procedimentos de defesa de direitos, interesses ou demandas, garantindo-se direito à apresentação formal de pleitos, a respostas escritas e arrazoadas, a réplicas e tréplicas para as partes, bem como à apresentação de memoriais, pareceres, perícias, laudos e tudo mais que for considerado necessário ou conveniente pela parte;

IV - Acesso a dados, números e informações não confidenciais, pertinentes ao objeto do sistema;

V - Direito das partes de solicitar parecer ou submeter matérias à mediação das instâncias consultivas;

VI - Formalização dos seus resultados por intermédio da assinatura de protocolos.

Artigo 6º - As instâncias consultivas do SINP são constituídas por entidades representativas dos interesses gerais e específicos da sociedade e dos usuários dos serviços públicos, de órgãos, entidades ou institutos de assessoramento indicados pelas entidades sindicais e por outros órgãos do Poder Público.

§ 1º - Podem representar interesses dos usuários dos serviços públicos na condição de instâncias consultivas, dentre outros, órgãos colegiados de participação social, tais como os conselhos de saúde, educação e assistência social, comissões de usuários e contribuintes, entidades da sociedade civil, ouvidorias, órgãos do Poder Público e entes que atuem na defesa de interesses dos consumidores, bem como aqueles indicados pelas entidades sindicais de classe.

§ 2º - Compete às instâncias consultivas:

I - Participar e acompanhar os trabalhos das Mesas de Negociação Permanente, com direito a voz, sempre que solicitado ou quando entenderem necessário, de forma fundamentada, visando ao encaminhamento de demanda ou à solução eficaz de litígio apresentado;

II - Apresentar requerimento de pauta fundamentada e/ou justificada sobre assuntos relacionados à qualidade dos serviços e aos interesses dos usuários, apresentando, na oportunidade, preferencialmente a possibilidade de solução do problema constatado;

III - Opinar e emitir pareceres sempre que entenderem necessário;

IV - Proceder a mediações e emitir pareceres quando solicitado por qualquer das partes;

V - Proceder à arbitragem quanto solicitado de comum acordo pelas partes, segundo critérios previamente acordados.

Artigo 7º - Os representantes das entidades sindicais e da Administração Pública, integrantes das Mesas de Negociação Permanente, poderão, a qualquer tempo, juntos ou separadamente, solicitar consultas e pareceres às instâncias consultivas do SINP.

§ 1º - De comum acordo, as bancadas poderão submeter qualquer assunto à mediação das instâncias consultivas do SINP.

§ 2º - No instrumento próprio de instituição do SINP, as partes regulamentarão a atuação, a esfera e o caráter arbitral ou não da mediação, observadas as limitações legais.

§ 3º - O processo de negociação deverá contar com a figura de um mediador-facilitador, a ser escolhido de comum acordo ou nos termos estabelecidos pelas partes. Em caso de reconhecida complexidade, seja técnica, política ou legal do tema envolvido, o mediator-facilitador atuará com a assistência de um representante de cada uma das partes envolvidas.

Artigo 8º - O critério de votação em qualquer Mesa de Negociação Permanente será o do voto por bancada, cabendo sempre um voto para a bancada da Administração Pública e um voto para a bancada sindical.

Parágrafo único - Os critérios internos de decisão do voto de cada uma das bancadas serão por elas estabelecidos, separadamente, segundo critérios próprios.

Artigo 9º - As decisões emanadas do SINP serão registradas em Protocolos da Mesa de Negociação Permanente e, salvo impedimento legal, produzirão efeitos legais imediatos, após sua publicação no Diário Oficial correspondente, constituindo para as partes envolvidas reconhecimento de direitos e obrigações, suscetível de competente ação judicial em caso de descumprimento, visando à eficácia jurídica e a efetividade das decisões.

Parágrafo único - Nos casos em que são exigidas formas especiais para produção de efeitos legais, as decisões emanadas das Mesas de Negociação serão registradas inicialmente em Protocolos Especiais da Mesa de Negociação Permanente e deverão ser revestidas e encaminhadas, pelo administrador, na forma e segundo os preceitos legais que regem a Administração Pública.

Artigo 10 - Os órgãos da Administração Pública e as entidades sindicais representativas do setor não poderão se negar a entabular tratativas visando à instituição do Sistema Democrático de Negociação Permanente (SINP), e para os fins previstos no Art. 37, X, da Constituição Federal, sob pena de responderem por seus atos nos termos previstos no Artigo 13 e seu parágrafo único da presente lei.

Parágrafo único - Na hipótese de impasse quanto aos termos de convênio ou contrato para instalação do SINP, poderão as partes acordar que a matéria deverá ser arbitrada por instituição escolhida de comum acordo ou por órgão técnico legalmente reconhecido que detenha atribuições necessárias para arbitrar o conflito.

Artigo 11.- A adoção do Sistema Democrático de Negociação Permanente deve constituir prioridade entre as iniciativas modernizadoras do serviço público e sua aplicação será considerada de relevante interesse público para a Administração Pública.

Parágrafo único - Propostas de projetos de lei encaminhadas pelo Poder Executivo, em observância a procedimentos firmados protocolarmente no âmbito do Sistema Democrático de Negociação Permanente, terão prioridade de pauta por ocasião da sua apreciação por parte do Poder Legislativo, nos termos estabelecidos em instrumentos próprios de cada Casa.

Artigo 12 - As entidades sindicais participantes do SINP poderão eleger representantes em unidades administrativas prestadoras de serviço ao público para integrarem mesas locais de negociação permanente, na forma e em número acordados em instrumento próprio.

Parágrafo Único.- As ausências ao trabalho ou o tempo dedicado à participação no âmbito do SINP de representantes de classe eleitos pela categoria interessada, nos termos previstos neste Artigo, e de dirigentes sindicais serão abonados, computando-se como efetivamente trabalhados para todos os fins e efeitos legais.

Artigo 13.- A negação por parte do administrador público, em qualquer das esferas de Governo, em entabular negociações visando à celebração de convênio ou contrato para instituição do SINP, e para os fins previstos no Art. 37, X, da Constituição Federal, conforme disposto no Art. 10 desta lei, caracterizará ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da Administração Pública, nos termos do Art. 11 da Lei 8.429/92.

§ 1º - A recusa por parte das entidades sindicais em negociar a celebração de convênio ou contrato para instituição do SINP, conforme disposto no Art. 10 desta lei, autoriza o Administrador Público, após regular notificação à Direção da Entidade, a:

I - estabelecer mecanismos de negociação diretamente com Entidade Sindical de Grau Superior, representante da Categoria envolvida a qual seja filiada a Entidade Sindical de Base, cuja recusa de participação persista após o prazo de 05 (cinco) dias, contados a partir do recebimento da notificação;

II - estabelecer mecanismos de negociação diretamente com Comissão Especial de Negociação, eleita em assembléia-geral específica da categoria interessada, e a não mais entabular outras formas de interlocução com as entidades refratárias, salvo se, no curso da negociação, a atuação da Entidade Sindical refratária for requerida, em face de nova decisão de assembléia dos representados

§ 2º - No caso da Entidade Sindical de Base vir a integrar o processo negocial já iniciado, todos os atos até então praticados pelos representantes da classe

interessada serão tidos como válidos, não podendo a mesma intervir ou questionar atos passados, restringindo-se sua atuação aos atos e procedimentos futuros, a contar de sua efetiva integração à Mesa de Negociação.

Artigo 14.- O desrespeito a normas conveniadas ou contratadas nos termos desta lei ou o descumprimento de decisões registradas em protocolos formalmente firmados no âmbito do SINP, praticados pelo Administrador Público, caracterizará ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da Administração Pública, nos termos do art. 11 da Lei 8.429/92, sujeitando o agente infrator às punições previstas no Art. 12 da mesma lei.

Artigo 15.- O desrespeito a normas conveniadas ou contratadas nos termos desta lei ou o descumprimento de decisões registradas em protocolos formalmente firmados no âmbito do SINP praticados por entidades sindicais, implicará pagamento de multa calculada na base de 10% da receita financeira mensal, constituída pela contribuição pecuniária mensal dos associados da entidade infratora, por infração cometida, na falta de outra forma de punição prevista no instrumento instituidor do sistema.

Parágrafo Único.- Ocorrendo a hipótese de cobrança de multa, o montante recolhido será destinado a programas educativos ou de qualificação profissional dos integrantes do Quadro de Pessoal da Administração Pública restrito a esfera de Governo onde se deu a violação normativa conveniada ou contratada.

Artigo 16.- A caracterização de infração aos dispositivos conveniados e/ou protocolares será descrita em relatório circunstanciado e fundamentado, elaborado pelo mediador-facilitador, sendo o mesmo devidamente instruído com as provas do ato infracional, competindo à parte prejudicada solicitar a aplicação da sanção à parte infratora nos autos da competente ação judicial.

Artigo 17.- Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A Constituição Federal de 1988 assegurou aos servidores públicos os mais radicais instrumentos de defesa de interesses corporativos: a organização sindical e o direito de greve. Ao assegurar esses direitos, o legislador constituinte reconheceu a legitimidade dos conflitos decorrentes das relações de trabalho no setor público, disponibilizando instrumentos democráticos universais de defesa de interesses dos assalariados. Por outro lado, face a natureza das suas atividades que, em síntese, destinam-se a assegurar direitos fundamentais de cidadania, há que se entender o exercício dos direitos sindicais dos servidores públicos no contexto mais amplo que envolve o caráter democrático do Estado brasileiro e os interesses públicos indisponíveis visados constitucionalmente pela administração pública.

É nesse contexto que se insere a presente contribuição que, se efetivada, preencherá um vácuo jurídico decorrente de interpretações restritivas quanto à aplicação do instituto da negociação coletiva no setor público. Tais interpretações ferem o princípio elementar de direito segundo o qual quem pode o mais pode o menos. Com efeito, como podem os servidores públicos instituir pessoas jurídicas de natureza específica (sindicatos), arrecadar fundos, descontar mensalidades em folhas de pagamento e licenciar dirigentes para desenvolver atividades sindicais, onde se inclui o direito de greve, sem terem acesso à negociação com a contraparte? Deve prevalecer a lógica do confronto em detrimento da tentativa de composição dos conflitos? Não se observaria aqui o princípio administrativo da razoabilidade?

Entendendo a negociação como prerrogativa inerente ao exercício da atividade sindical deve afigurar-se como parte constitutiva desse direito. O mesmo raciocínio vale para o exercício do direito de greve, só que com maior relevância ainda, já que a negociação deve ser invocada antes, durante e para o deslinde do conflito.

E eis aqui, novamente, a negociação coletiva no setor público diferenciando-se daquela do setor privado, em razão da natureza dos serviços públicos e, portanto, dos prejuízos que causa à população a descontinuidade do trabalho. Ou seja, potencializar soluções alternativas ao exercício do direito constitucional de greve, sem condicionar, contudo, tal prerrogativa, presume-se como de interesse geral do gestor e dos sindicatos, mas, sobretudo, de interesse inarredável do conjunto da população. Tal possibilidade acentua nitidamente o princípio da indisponibilidade do interesse público, uma das vigas mestras do arcabouço constitucional que sustenta o Estado Democrático de Direito.

Erigido em princípio constitucional, expresso pela Emenda 19 de 1998, a eficiência administrativa é outro elo de ligação entre interesses corporativos, obrigações administrativas e interesses gerais da sociedade. Com efeito, para ser dirigente sindical no setor público há uma condição elementar: ser detentor de vínculo funcional ou de trabalho com esse setor. Dessa relação decorre uma obrigação preliminar, inerente a todos os servidores públicos, detentores ou não de mandato sindical: a observância absoluta aos princípios e normas que informam e regem a administração pública, dentre os quais se destaca o princípio da eficiência administrativa.

Salta aos olhos o interesse da sociedade na constituição do Estado eficaz, capaz de assegurar direitos de cidadania materializados na prestação de serviços públicos eficientes e qualificados. E é sobejamente conhecida a capacidade de influência, para o bem ou para o mal, dos conflitos decorrentes das relações funcionais, na consecução desse objetivo. Supondo os conflitos como inerentes às

relações funcionais e de trabalho, pode-se concluir que a sua explicitação e administração democrática contribuem para impulsionar mudanças, estabelecer novos padrões de compromisso e gerar maior eficiência. Contrariamente, a negação autoritária e a falta de canais competentes de explicitação de conflitos são associadas ao confronto, à falta de compromisso e à ineficiência administrativa. Em razão da eficiência e da qualidade dos serviços situarem-se no campo dos interesses públicos indisponíveis devem figurar como referência maior das metodologias de negociação dos conflitos no setor público, reforçando-se, também, o princípio da finalidade administrativa.

Por fim, importa salientar que a complexidade dos conflitos decorrentes das relações funcionais nos serviços públicos faz aflorar uma outra providência, comum aos defensores do aprofundamento da democracia e da construção do Estado eficaz: o fortalecimento dos mecanismos de controle social, ou seja, a participação efetiva da sociedade na formulação, implementação e execução das políticas públicas e nos processos de tratamento de conflitos. Acentua-se, aqui, a aplicação nítida do princípio participativo, também prescrito na Constituição Federal.

Disso tudo decorre a natureza diversa da negociação coletiva de trabalho no setor público, em relação ao setor privado, demandando tratamento legislativo diferenciado. Estabelecer regras democráticas de participação e a qualidade dos serviços como paradigma da negociação coletiva de trabalho nesse setor significa dar efetividade aos princípios e às normas constitucionais que informam e regem a administração pública. Significa conectar o instituto da negociação coletiva aos interesses gerais da cidadania. Significa efetivar um direito sindical dos servidores públicos, sem glosar demais direitos e garantias constitucionais do conjunto da população. Significa, enfim, contribuir para o aprofundamento da democracia participativa e para construção do Estado eficaz, capaz de assegurar direitos essenciais ao exercício da cidadania com qualidade, eficiência e democracia.

São estes os elementos nucleares da concepção desenvolvida, ao longo de décadas, pelo movimento sindical autêntico e pelas administrações públicas democráticas. Parece-nos, pois, mais que oportuno submeter esse assunto, de evidente e relevante interesse público, a tratamento legislativo específico. Inclusive para que a implementação dos sistemas de negociação permanente não seja contestada pelo pensamento burocrático conservador e, bem ao contrário, possa ser recepcionada enquanto instrumento de boa gestão administrativa. É, na verdade, imprescindível e urgente que o ordenamento jurídico nacional contemple e assegure a todos os entes políticos - União, Estados, Distrito Federal e Municípios –, às entidades que representam interesses de classe de servidores públicos e à sociedade como um todo, o exercício do direito de explicitar e tratar conflitos de interesses por intermédio de metodologias legitimadas pela participação democrática. São estas as razões que justificam a apresentação do presente projeto de lei.

Sala de Sessões, de 2003.

ROBERTO GOUVEIA

Deputado Federal PT/SP