

PROJETO DE LEI Nº , DE 2007
(Do Sr. Maurício Rands)

Regulamenta a negociação coletiva de
trabalho no setor público.

O Congresso Nacional decreta:

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.

§ 1º Os convênios de que trata esta Lei integrarão o Sistema de Negociação Permanente (SINP) e estabelecerão metodologias participativas, de caráter permanente, com vistas a promover o aprimoramento e a eficiência dos serviços públicos, bem como dar tratamento aos conflitos e às demandas administrativas decorrentes dos vínculos funcionais e de trabalho que venham a interferir na eficácia desses serviços, segundo os princípios, as finalidades e as condições ora definidos.

§ 2º As diretrizes e normas ora estabelecidas abrangerão órgãos e entidades da Administração Pública, direta e indireta, e entidades sindicais representativas de servidores públicos e de empregados contratados.

§ 3º Para as empresas públicas e sociedades de economia mista cujos empregados já são representados por sindicato próprio, poderá ser

instituído o Sistema de Negociação Permanente de que trata a presente Lei, desde que assim solicitado pela entidade sindical.

§ 4º As relações funcionais e de trabalho de que trata a presente Lei referem-se aos vínculos estabelecidos entre o órgão ou entidade da administração pública e a pessoa física individual, integrante do seu respectivo quadro de pessoal, independente do regime jurídico ao qual esteja submetida.

Art. 2º O SINP tem como objetivo:

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;

IV - estimular e firmar compromissos, gerando motivação para obter melhorias no âmbito da resolutividade, da produtividade e da eficiência profissional e do serviço público prestado 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 dos servidores públicos, fixando procedimentos para a explicitação de conflitos, apresentação de soluções e viabilização de projetos, programas e 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.

Art. 3º O SINP fundamenta-se nos princípios constitucionais da 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 - consecução do interesse público, manifestado especialmente na prestação de serviços públicos de qualidade;

III - 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;

IV - atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé;

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

VI - equilíbrio, bom senso e flexibilidade na atuação;

VII - 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;

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

Art. 4º São requisitos indispensáveis para a instituição do SINP:

I - participação formal e direta de entidades sindicais e de classe, a critério dos servidores representados, representativas das pessoas físicas que mantêm vínculos funcionais e de trabalho com a Administração Pública;

II - instituição de instâncias consultivas, indicadas pelas partes envolvidas, integradas por representação da sociedade e por conselhos de participação social, dentre outros;

III - instituição de sistema de Mesa de Negociação Permanente;

IV - funcionamento e atuação das Mesas de Negociação Permanente nos termos e na forma previstos nesta Lei;

V - celebração de convênios com a finalidade expressa de instituição deste sistema.

Art. 5º As Mesas de Negociação Permanente constituem-se nas instâncias deliberativas do SINP.

§ 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 envolvida, estas a critério dos servidores representados, podendo ter seus trabalhos acompanhados por 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, com estabelecimento prévio de prazos procedimentais;

III - acesso amplo 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.

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

§ 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 É da competência das instâncias consultivas:

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

II - apresentar requerimento de pauta, fundamentada 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 - emitir pareceres e opiniões sempre que entenderem necessário;

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

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

§ 1º As partes, de comum acordo, poderão submeter qualquer assunto à mediação das instâncias consultivas do SINP.

§ 2º No próprio instrumento de instituição do SINP, as partes regulamentarão a atuação, a esfera e o caráter da mediação, observadas as limitações legais e as regras especiais do Direito Administrativo.

§ 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, o qual atuará, em caso de reconhecida complexidade técnica, política ou legal do tema envolvido, com a assistência de um representante de cada uma das partes envolvidas.

Art. 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 mandamentos próprios.

Art. 9º As decisões emanadas do SINP serão registradas em protocolos da Mesa de Negociação Permanente devidamente publicados no imprensa oficial.

§ 1º Os Protocolos da Mesa de Negociação Permanente constituem, 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.

§ 2º Uma vez celebrado o protocolo formalizador das decisões emanadas da Mesa de Negociação, cumprirá ao gestor público adotar as providências administrativas cabíveis para sua efetivação, ratificando seus conteúdos por meio dos veículos próprios da Administração Pública, tais como a edição de ofícios, ordens de serviço, portarias, decretos, encaminhamento de anteprojeto de lei ao Poder Legislativo, conforme o caso, nos estritos termos das regras estabelecidas no âmbito do Direito Administrativo.

§ 3º A não providência ou o não encaminhamento das decisões formalizadas por intermédio de protocolos, em desobediência ao preceito estabelecido no § 2º, caracteriza ato de omissão do administrador público, atentatório aos princípios constitucionais que regem a Administração Pública, sendo passíveis das sanções específicas previstas para ocorrência dessas hipóteses.

Art. 10. Os órgãos da Administração Pública e as entidades sindicais representativas de servidores não poderão, quando convocados, se negar a entabular tratativas visando à celebração de convênio para instituição do Sistema 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 art. 13 desta Lei.

Parágrafo único. Ocorrendo impasse quanto aos termos de convênio para instalação do SINP, poderão as partes recorrer à mediação de instituição ou órgão técnico legalmente reconhecido, que detenha atribuições necessárias para dirimir o conflito, escolhido de comum acordo, ou ainda recorrer ao Poder Judiciário.

Art. 11. Considerando que o tratamento sistemático e regado dos conflitos do trabalho na Administração Pública contribui para consecução da finalidade e a eficiência administrativa e para o aperfeiçoamento da qualidade dos serviços públicos prestados à população, a adoção do Sistema de Negociação Permanente deve constituir prioridade entre as iniciativas

modernizadoras do serviço público e sua aplicação será considerada de relevante interesse público, razão pela qual fica estabelecido que:

I - 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, observados o princípio da razoabilidade e critérios para se evitar a ocorrência de prejuízos ao serviço e sobrecarga ao próprio processo de negociação;

II - será considerado de efetivo exercício ou trabalho, para todos os efeitos legais, o tempo dedicado à participação, no âmbito do SINP, de dirigentes sindicais e de representantes de classe eleitos pela categoria interessada, nos termos previstos neste artigo;

III - a recusa, por parte do administrador público, em entabular negociações visando à celebração de convênio 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 atentatório aos princípios da Administração Pública, especialmente aos princípios da finalidade administrativa, da indisponibilidade do interesse público e da eficiência administrativa.

Art. 12. A negativa, por parte das entidades sindicais, em negociar a celebração de convênio para instituição do SINP, conforme disposto no art. 10 desta Lei, autoriza o agente público, após regular notificação à direção das entidades, a entabular outras formas de tratamento dos conflitos do trabalho, segundo as conveniências e os interesses maiores da Administração Pública.

Art. 13. Os representantes das entidades sindicais que integrem as Mesas de Negociação Permanente gozarão de adequada proteção contra atos de discriminação anti-sindical, com referência a seu trabalho.

Parágrafo único. Essa proteção aplicar-se-á com relação a atos destinados a:

I - sujeitar a atividade de servidores públicos à condição de que não se filiem a organização de servidores públicos ou, se filiados, renunciem à sua condição de membro;

II - causar a demissão de um servidor público, ou prejudicá-lo de qualquer outro modo, por sua participação nas Mesas de Negociação Permanente.

Art. 14. As organizações de servidores públicos gozarão de adequada proteção contra quaisquer atos de ingerência de autoridade pública em sua constituição, funcionamento ou administração.

Parágrafo único. Consideram-se atos de ingerência, nos termos deste artigo, as ações que visem promover a constituição de organizações de servidores públicos sob o controle de uma autoridade pública, ou apoiar organizações de servidores públicos com meios financeiros ou outros, com o objetivo de submeter essas organizações ao domínio de uma autoridade pública.

Art. 15. 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 reveladores da democracia, o legislador constituinte reconheceu a legitimidade dos conflitos decorrentes das relações de trabalho no setor público. Interessante observar, pois, que a Constituição permitiu aos servidores a criação e a associação a sindicatos que os representassem, bem como o direito de greve. No entanto, não fez qualquer previsão de negociação, instrumento indispensável para a relação democrática entre as partes. Destaca-se que a natureza das atividades inerentes ao serviço público, que, em síntese, visa assegurar direitos fundamentais de cidadania, impõe o reconhecimento do exercício dos direitos sindicais dos servidores públicos em um contexto democrático. O diálogo, o acesso às informações, a apresentação de propostas, enfim, a negociação, deve ser entendida como imprescindível para atingir um resultado que atenda aos interesses tanto da administração como do servidor e, em conseqüência, os interesses da população.

Tem-se hoje, no contexto constitucional e legal nacional, o reconhecimento de institutos extremos no embate entre administração e servidor público, sem, no entanto, possibilitar o óbvio, que é a necessidade de negociação entre administração e servidor, com a conseqüente obrigatoriedade da aplicação do resultado negociado.

É nesse contexto que se insere a presente contribuição que, se efetivada, preencherá um vácuo legal e jurídico decorrente de restrições interpretativas que inutilizam a aplicação do instituto da negociação coletiva no setor público. Tais interpretações ferem diversos princípios constitucionais e lógico-jurídicos, conforme se verá.

1 - Princípio constitucional da razoabilidade, analisado em conjunto com o princípio elementar de direito segundo o qual quem pode o mais pode o menos. Carece de razoabilidade os servidores públicos poderem 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 como contraparte. Deve prevalecer a lógica do confronto em detrimento da tentativa de composição dos conflitos? Obviamente que a ausência da possibilidade legal de negociação antecedente à medida extrema – a greve – fere a razoabilidade administrativa.

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, ainda com maior relevância, já que a negociação deve ser invocada antes, durante e para o deslinde do conflito.

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.

2 - Princípio da eficiência administrativa. Erigido em princípio constitucional, expresso pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, a eficiência administrativa é outro elo de ligação entre interesses corporativos, obrigações administrativas e interesses gerais da sociedade.

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 de qualidade. 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.

3 - Princípio participativo. A complexidade dos conflitos decorrentes das relações funcionais no serviço público 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.

Do exposto e de outros fatores mais, 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, 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.

Esses princípios e diretrizes são consoantes com a Convenção 151 da Organização Internacional do Trabalho – OIT, que versa sobre a proteção do direito de sindicalização e procedimentos para definir as condições de emprego no serviço público e embasa as relações de trabalho, servindo de referência para o movimento sindical de Estados Democráticos.

A partir destes pressupostos, a Internacional de Serviços Públicos, entidade que representa organizações sindicais do setor público, realizou amplos debates com sindicatos do setor público e diversas organizações da sociedade civil e, analisando experiências positivas de negociação coletiva no setor público que já vêm ocorrendo no âmbito da União, dos Estados e dos Municípios brasileiros, apresentou proposta que possibilitou a elaboração do presente projeto de Lei.

Sala das Sessões, em de de 2007.

Deputado MAURÍCIO RANDS