

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

MENSAGEM Nº 58, DE 2008

Submete à apreciação do Congresso Nacional os textos da Convenção nº 151 e da Recomendação nº 159, da Organização Internacional do Trabalho, ambas de 1978, sobre as Relações Trabalho na Administração Pública.

Autor: PODER EXECUTIVO

Relator: Deputado Vieira da Cunha

I - RELATÓRIO

A Convenção nº 151, da OIT, sobre as relações de trabalho na Administração Pública, adotada, em 27 de junho de 1978, pela 64ª Sessão da Conferência Internacional do Trabalho, da qual o Brasil participou, trata da liberdade sindical e dos processos de fixação das condições de trabalho, no âmbito da Administração Pública. Ela está dividida em seis partes de mérito e uma parte relativas a disposições gerais.

Em sua Parte 1, a Convenção especifica seu universo de abrangência, definindo que seus dispositivos se aplicam a todos os empregados pela Administração Pública, desde que não haja na legislação nacional disposição mais favorável. Atribui, ainda, à legislação nacional competência para determinar o modo pelo qual as garantias nela previstas se

aplicarão aos trabalhadores da Administração Pública de alto nível e aos integrantes das Forças Armadas e dos órgãos policiais. Apresenta também interpretação legal para as expressões “trabalhadores da Administração Pública” e “organização de trabalhadores da Administração Pública”.

Em sua Parte 2, a Convenção define que: a) a proteção legal oferecida aos trabalhadores na Administração Pública deve garantir a liberdade sindical em matéria de trabalho, em especial quanto à filiação ou à permanência em uma organização sindical e ao despedimento em razão de pertencimento a uma organização sindical ou participação em suas atividades; b) a independência da organização sindical em relação às autoridades públicas e proteção contra a ingerência indevida da Administração em sua atividade, em especial as que visem a criar, dominar ou apoiar por meios financeiros uma determinada organização.

Em sua Parte 3 é disciplinada a concessão de garantias aos dirigentes referentes a condições especiais de trabalho, observada a proteção do funcionamento eficiente da Administração.

A Parte 4 trata de procedimentos para a fixação das condições de trabalho, com incentivo para que seja promovida, em âmbito nacional, a adoção de instrumentos que permitam a negociação das condições de trabalho ou a participação dos empregados da Administração na fixação dessas condições.

Na Parte 5, é remetida à discricionariedade dos Estados a definição das formas de resolução de conflitos quanto à fixação das condições de trabalho, apresentando de forma meramente indicativa instrumentos como a mediação, a conciliação ou a arbitragem.

Na Parte 6, é assegurado aos empregados da Administração Pública o exercício pleno dos direitos civis e políticos essenciais à liberdade sindical, observadas restrições decorrentes do seu estatuto e da natureza das funções que exercem.

Por fim, na Parte 7, estipula-se: a entrada em vigor da Convenção, no País contratante, doze meses após o registro do depósito do instrumento de ratificação, desde que haja, anteriormente, o depósito de, pelo menos, mais um instrumento de ratificação por parte de outro membro, sendo que, nessa hipótese, o prazo só começa a contar para o primeiro país

depositário doze meses após o depósito do segundo instrumento de ratificação. É prevista hipótese de denúncia da Convenção. A eficácia da denúncia é apresentada sob duas hipóteses: a) o pedido é feito até um ano após o período de dez anos de entrada em vigor da Convenção – nesse caso, a denúncia produz efeito um ano após o seu registro; b) o pedido não é feito dentro do período de um ano, imediato posterior ao término do período de dez anos contado da entrada em vigor da Convenção – nessa hipótese, o país fica obrigado por um novo período de dez anos, podendo denunciar a Convenção após o final desse período. Por fim, nesta Parte 7 são definidas as regras a serem seguidas pelo Diretor-Geral da Repartição Internacional do Trabalho quanto à comunicação dos registros de ratificações e denúncias e as regras referentes à substituição dessa Convenção por uma nova convenção sobre o mesmo tema.

Por sua vez, a Recomendação nº 159, da OIT, também adotada em 27 de junho de 1978, complementa a Convenção 151/OIT, de 1978, estabelecendo que: a) os critérios para reconhecimento das organizações sindicais, para fins de direitos preferenciais ou exclusivos nas negociações, deverão ser objetivos, sendo preestabelecidos os relativos ao caráter representativo dessas organizações; b) deve ser evitada a proliferação de organizações que cubram as mesmas categorias de trabalhadores; c) a legislação nacional, ou outro meio apropriado, deve fixar a legitimidade ativa, no âmbito da Administração Pública, para fins de negociações e os procedimentos para por em prática as condições de trabalho estabelecidas; d) especificação, no acordo decorrente das negociações, do período de validade e dos procedimentos de término, renovação ou revisão do acordo; e e) a natureza e a amplitude das garantias concedidas aos dirigentes sindicais deve considerar a Recomendação sobre os Representantes dos Trabalhadores.

Na Exposição de Motivos nº 285/MRE/MTE/MPOG é esclarecido que os textos asseguram proteção aos trabalhadores da Administração Pública, no exercício dos seus direitos sindicais, garantindo a autonomia da atuação dos seus órgãos de representação. Conclui a Exposição que a Convenção e a Recomendação vêm a contribuir para o aperfeiçoamento das relações laborais na Administração Pública.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Um primeiro ponto importante a ser destacado é que a Convenção 151/OIT, complementada pela Recomendação 159, ambas de 1978, são anteriores à Constituição promulgada em 5 de outubro de 1988, portanto, diversas de suas disposições, inovadores e progressistas para a época, já foram atendidas pelo texto constitucional brasileiro e disciplinadas pela legislação infraconstitucional em vigor.

No entanto, algumas de suas disposições, em especial a que trata da disciplina da associação sindical do servidor e do empregado público, ainda são merecedoras de atenção, cabendo o aperfeiçoamento da legislação pátria sobre o tema.

A fim de que se possa analisar de forma mais detalhada e cuidadosa o texto da Convenção e da Recomendação adotar-se-á como procedimento a avaliação de cada Parte isoladamente, confrontando seu conteúdo com a legislação pátria, constitucional e infraconstitucional.

Iniciando-se pela análise da Convenção, tem-se que:

1) a **Parte 1**, que define em seu artigo 1 o âmbito de aplicação da Convenção 151, merece um detalhamento. Ao utilizar a expressão “empregadas pelas autoridades públicas”, no caso brasileiro, a Convenção abrange diferentes categorias. Há empregados da Administração Pública contratados de forma direta, em caráter emergencial ou indireta, mediante contrato com empresas que fornecem mão-de-obra terceirizada; há empregados que ingressam na administração pública mediante concurso e são denominados de empregados públicos (como os funcionários de empresas públicas, como a Caixa Econômica Federal); e há os servidores, regidos pelo estatuto dos servidores (Lei 8.112/90), no plano federal, e pelas legislações estatutárias específicas, nos níveis estaduais e municipais, que, em sentido amplo, são empregados pelas autoridades públicas. Por sua vez, os ocupantes de cargos em comissão, sem vínculo efetivo com a administração pública (não ocupam cargo efetivo na Administração Pública), não são abrangidos por essa Convenção, em razão do que dispõe o artigo 2 (não são todas as garantias asseguradas ao servidor e ao empregado público que se estendem ao ocupantes, exclusivamente, de cargo em comissão; a legislação nacional

definirá o modo pela qual se estendem a eles as garantias asseguradas pela Convenção).

Em razão da peculiaridade brasileira, a explicação legal do sentido da expressão “trabalhadores da Administração Pública”, expressa no artigo 2, é insuficiente, fazendo necessário que conste do Decreto Legislativo uma explanação do sentido no qual é ratificada a expressão “pessoas empregadas pelas autoridades públicas”. Observada a legislação brasileira sobre o tema, entende-se que essa expressão compreende os servidores públicos e os empregados públicos, federais, estaduais e municipais, não abrangendo os que ocupam exclusivamente cargos em comissão ou de natureza especial e os contratados pela Administração, em caráter emergencial ou por meio de empresas de terceirização de mão-de-obra. Também merece uma explicação o conteúdo do artigo 3. Consideram-se organizações de trabalhadores abrangidas pela Convenção, apenas as organizações constituídas nos termos do art. 8º da Constituição Federal, que se constitui em um subconjunto das organizações a que se refere o art. 5º, XXI, da Constituição Federal. Por fim, a Constituição Federal restringe a aplicabilidade da Convenção às Forças Armadas e às Polícias Militares, o que está em harmonia com o conteúdo da Convenção, que em seu art. 1, parágrafo 3º, estabelece caber à legislação nacional definir como se aplicarão as garantias previstas na Convenção às Forças Armadas e à Polícia;

2) o disposto na **Parte 2** da Convenção já está atendido pela legislação constitucional brasileira. O art. 5º, inciso XX, já estabelece que ninguém será compelido a associar-se ou a permanecer associado – o que afasta o risco de condicionar-se o empregado da Administração Pública a integrar ou a manter-se integrado a uma associação sindical. Ainda no art. 5º, encontramos garantias no que concerne à proteção de eventual ingerência das autoridades públicas (inciso XVIII – a criação de associações independem de autorização , sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento; XIX – as associações só poderão ser dissolvidas ou ter suas atividades suspensas por decisão judicial). Por sua vez, no art. 8º, da Lei Maior, é reforçada a independência das organizações de trabalhadores em relação às autoridades públicas, ao não se exigir autorização estatal para a fundação do sindicato e ao proibir-se, de forma expressa, a interferência e a intervenção do Estado na organização sindical;

3) o art. 6 e seus parágrafos – **Parte 3** – também

encontra respaldo na legislação constitucional e infraconstitucional brasileira. O art. 8º, VII, da CF/88, veda a dispensa do empregado sindicalizado a partir do registro de sua candidatura a cargo de direção ou representação sindical, estabilidade temporária que se estende até um ano após o final do mandato, se o empregado for eleito. Com relação às garantias a serem concedidas aos dirigentes sindicais que sejam empregados públicos, a matéria encontra previsão legal no art. 543, § 2º, da CLT, o qual permite a licença não remunerada, ou remunerada em razão de concordância da empresa ou acordo coletivo, do empregado eleito para cargo de administração sindical ou representação profissional. Os dirigentes sindicais servidores públicos não possuem previsão legal na Lei 8.112/90, porém diversos Estados, por leis estaduais, disciplinam a matéria. Observa-se nessas leis estaduais a presença de recomendação no sentido de que a concessão de garantias não comprometa o eficiente funcionamento da Administração. Portanto, a regra prevista no art. 6, parágrafos primeiro e segundo, reforçam a situação já existente em diversas unidades da federação e dá respaldo para que as demais unidades, que ainda não formalizaram a medida, o façam;

4) a **Parte IV**, que compreende o art. 7, mostra-se extremamente relevante. Ela estabelece que deve ser promovido o desenvolvimento de mecanismos que permitam a negociação das condições de trabalho ou a participação dos representantes dos trabalhadores na fixação dessas condições. Com relação aos empregados públicos, o disposto nesta Parte IV está bem atendido, uma vez que o seu direito de greve e a sua participação nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses serão objeto de discussão e deliberação tem previsão constitucional e está regulamentada em nível infraconstitucional. No entanto, com relação aos servidores públicos, a legislação brasileira necessita ser complementada. Embora a CF/88 preveja o direito de greve – art. 37, VII – esse dispositivo se constitui, na clássica definição de José Afonso da Silva, em uma norma programática vinculada ao princípio da legalidade, ou seja, sua eficácia depende da promulgação de uma lei para ter eficácia plena. Nos últimos anos, todas as tentativas de ser disciplinado o direito de greve no serviço público têm sido ineficazes. O Supremo Tribunal Federal, apreciando a matéria em sede de Mandado de Injunção, tem procurado reduzir o impacto da omissão legislativa sobre o tema, por meio da aplicação ao servidor público do disposto na Lei nº 7.783/89. Porém, essa legislação, como bem observou o Ministro Ricardo Lewandowski, no julgamento do MI-708, não se mostraria de todo adequada

para regular a greve do serviço público, em face da insuficiência ou ausência de especificidade de alguns de seus dispositivos. Em consequência, a ratificação desta Convenção 151/OIT, de 1978, vem corroborar a necessidade de regular-se, de forma específica, o direito de greve dos servidores públicos, no âmbito da Administração.

O disposto na **Parte 5** também não está plenamente atendido pelo ordenamento jurídico nacional. No âmbito dos empregados públicos, a legislação brasileira mostra-se em harmonia com o preconizado na Convenção; no entanto, com relação aos servidores públicos, em face da inexistência de uma lei que discipline o seu direito de greve, fica prejudicada a negociação e a utilização dos mecanismos de mediação, conciliação e arbitragem. Nesse aspecto, a Convenção sob análise contribui para a demanda pela regulamentação do direito de greve no serviço público.

A **Parte 6** já está plenamente atendida. As ressalvas que existem no caso brasileiro, proibição de sindicalização e greve dos militares, se enquadra na possibilidade de reserva das obrigações referentes ao seu estatuto e à natureza das funções que exercem. Embora os militares não possam se sindicalizar, eles podem se associar em organização que trate da defesa dos seus interesses. Essas organizações seguirão normas próprias, distintas das normas previstas para as organizações sindicais. Porém, se constituem em meio pelo qual são externadas as reivindicações dos militares por melhores salários e melhores condições de trabalho.

Por fim, a **Parte 7** trata tão-somente de regras relativas à ratificação, vigência e denúncia da Convenção, não se observando nenhuma ressalva a ser feita em face do ordenamento constitucional brasileiro.

As complementações feitas à Convenção pela Resolução 159, de 1978, também não merecem nenhuma ressalva. Especificamente com respeito à adoção de medidas que evitem a proliferação de organizações que cubram a mesma categoria de trabalhadores, deve ser destacado que a Constituição brasileira adota, em seu art. 8º, II, o princípio da unicidade sindical (vedação de criação de mais de uma organização sindical na mesma base territorial, a qual não poderá ser inferior à área de um município) e as Convenções Coletivas de Trabalho já trazem em seus textos seu período de vigência, seus procedimentos de término, renovação ou revisão.

No mais, a Recomendação 151 apenas reforça a

necessidade de serem estabelecidas as regras para as negociações entre a Administração Pública e as organizações sindicais, o que remete, mais uma vez, à importância de promulgar-se a lei que discipline a greve no serviço público.

Pode-se concluir, pela análise dos dispositivos da Convenção nº 151 e da Recomendação nº 159, da Organização Internacional do Trabalho, ambas de 1978, que, embora boa parte dos seus dispositivos já estejam contemplados pela legislação brasileira, seja ela constitucional, seja infraconstitucional, algumas das disposições nelas constantes reforçam a necessidade de se aperfeiçoar o ordenamento jurídico brasileiro, em especial no que se refere à regulamentação de greve do servidor público. Em consequência, esses atos internacionais devem ser ratificados, observada a explicação feita, ao início desse voto, sobre a abrangência da expressão “empregadas pelas autoridades públicas” e a definição de que organizações de trabalhadores abrangidas pela Convenção são apenas as organizações constituídas nos termos do art. 8º da Constituição Federal.

Em face do exposto, voto pela **aprovação** do texto da Convenção nº 151 e da Recomendação nº 159, da Organização Internacional do Trabalho, ambas de 1978, que versam sobre as Relações Trabalho na Administração Pública, nos termos do Projeto de Decreto Legislativo, em anexo.

Sala da Comissão, em de de 2008.

DEPUTADO VIEIRA DA CUNHA
RELATOR

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , DE 2008 (Mensagem nº 58, de 2008)

Submete à apreciação do Congresso Nacional os textos da Convenção nº 151 e da Recomendação nº 159, da Organização Internacional do Trabalho, ambas de 1978, sobre as Relações Trabalho na Administração Pública.

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 Trabalho na Administração Pública.

Parágrafo único. Serão sujeitos à aprovação do Congresso Nacional quaisquer atos que possam resultar em revisão à Convenção e à Recomendação referidas, assim 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 **caput** do art. 1º 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), quanto os servidores públicos, regidos pela Lei nº 8.112, de 11 de

dezembro de 1990, no plano federal, e os servidores públicos, nos níveis 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 Federal.

Art. 3º Este decreto legislativo entra vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2008.

DEPUTADO VIEIRA DA CUNHA
RELATOR