

**MAURÍCIO EVANDRO CAMPOS COSTA**

**SISTEMA PERMANENTE DE NEGOCIAÇÃO NA  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: EXPERIÊNCIAS BRASILEIRAS**

Dissertação de Mestrado

Orientador: Professor Associado Dr. Antonio Rodrigues de Freitas Junior

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**

**FACULDADE DE DIREITO**

**São Paulo – SP**

**2019**



**MAURÍCIO EVANDRO CAMPOS COSTA**

**SISTEMA PERMANENTE DE NEGOCIAÇÃO NA  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: EXPERIÊNCIAS BRASILEIRAS**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, na área de concentração de Direito do Trabalho e da Seguridade Social, sob a orientação do Professor Associado Doutor Antonio Rodrigues de Freitas Junior.

Versão corrigida em 20/06/2019. A versão original, em formato eletrônico (PDF), encontra-se disponível na CPG da Unidade.

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**

**FACULDADE DE DIREITO**

**São Paulo - SP**

**2019**

**Serviço de Processos Técnicos da Biblioteca da  
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**

---

Costa, Maurício Evandro Campos

Sistema permanente de negociação na administração pública: experiências brasileiras / Maurício Evandro Campos Costa. -- São Paulo, 2019.

269 p. ; 30 cm.

Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

Orientador: Freitas Junior, Antonio Rodrigues de.

1. Conflito coletivo de trabalho. 2. Negociação coletiva. 3. Administração pública. 4. Servidor público. 5. Sistema permanente de negociação. 6. Direito e Processo do Trabalho Contemporâneo. 7. Modos Alternativos de Solução de Conflitos. I. Freitas Junior, Antonio Rodrigues de, orient. II. Título.

---

COSTA, Maurício Evandro Campos. *Sistema permanente de negociação na Administração Pública: experiências brasileiras*. 2019. 269 f. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, na área de concentração de Direito do Trabalho e da Seguridade Social, sob a orientação do Professor Associado Doutor Antonio Rodrigues de Freitas Junior.

**Aprovado em:**

**Banca Examinadora**

**Prof. Dr.** \_\_\_\_\_ **Instituição:** \_\_\_\_\_

**Julgamento:** \_\_\_\_\_ **Assinatura:** \_\_\_\_\_

**Prof. Dr.** \_\_\_\_\_ **Instituição:** \_\_\_\_\_

**Julgamento:** \_\_\_\_\_ **Assinatura:** \_\_\_\_\_

**Prof. Dr.** \_\_\_\_\_ **Instituição:** \_\_\_\_\_

**Julgamento:** \_\_\_\_\_ **Assinatura:** \_\_\_\_\_



## AGRADECIMENTOS

Agradeço à Renata, minha esposa, pela compreensão, estímulo, amizade, incentivo e auxílio eternos.

À minha família, principalmente aos meus pais, Izilda e Francisco, e à família da Renata, pela compreensão.

Ao Professor Freitas, pela magnífica oportunidade que me concedeu, pelos inesquecíveis ensinamentos, pelas orientações, pela compreensão nos momentos difíceis e pelo constante estímulo à pesquisa e à busca pelo conhecimento.

Aos Professores Wilson Amorim e Otávio Pinto, pelas ponderações essenciais para a conclusão do presente trabalho, prestadas por ocasião do Exame de Qualificação.

À Professora Maria Paula Dallari pelo incentivo promovido desde o início do curso de mestrado.

Ao Procurador da USP Salvador Ferreira, pelo compartilhamento de ideias e pela ajuda com a pesquisa.

A Fausto Augusto Junior, pela concessão da entrevista realizada durante a pesquisa, pelo relevante auxílio, pela atenção e pela disponibilidade.

Aos meus caros colegas de mestrado, nas pessoas de Victor Teixeira, Victor Raduan, Daniel Bertolucci, Rodrigo Rodrigues e Guilherme Santinho, pelo incentivo e pelo profícuo diálogo mantido ao longo do curso.

Por fim, agradeço a Deus, o mais importante e a quem tudo devo, inclusive essa inestimável oportunidade de, neste momento, poder expressar para a eternidade esses merecidos agradecimentos.





## RESUMO

COSTA, Maurício Evandro Campos. *Sistema permanente de negociação na Administração Pública: experiências brasileiras*. 2019. 269 f. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

Os conflitos que envolvem os interesses coletivos trabalhistas dos servidores públicos são importantes não apenas para esses trabalhadores, mas também para toda a sociedade, podendo gerar, quando não recebem adequada atenção, a suspensão ou a ineficiência dos relevantes serviços públicos que são prestados à coletividade, entre outros prejuízos. Os sistemas permanentes de negociação foram criados, nas últimas décadas, a fim de que as entidades representativas dos servidores e os gestores públicos pudessem resolver esses conflitos. Esta pesquisa tem o objetivo de analisar esses sistemas permanentes de negociação, a fim de verificar se eles constituem meios jurídicos válidos de resolução dos conflitos que envolvem os interesses coletivos trabalhistas dos servidores públicos. Mais do que isso, este trabalho tem o escopo principal de verificar quais são as formas pelas quais esses sistemas podem efetivamente auxiliar na resolução desses conflitos. Para tanto, é feito um criterioso estudo sobre a negociação coletiva trabalhista e a compreensão da viabilidade jurídica da sua implementação no âmbito da Administração Pública. Após isso, são realizadas análises de algumas das mais importantes experiências já existentes na esfera pública nacional, acerca dos sistemas permanentes de negociação. Os sistemas permanentes estudados são: a Mesa Nacional de Negociação Permanente – MNNP; o Sistema Nacional de Negociação Permanente do SUS – SiNNP-SUS; o sistema de negociação permanente composto pela Comissão Permanente de Relações do Trabalho – COPERT, da Universidade de São Paulo, e pelo Sindicato dos Trabalhadores da USP – SINTUSP e, por fim, e de forma mais detalhada, o Sistema de Negociação Permanente do Município de São Paulo – SINP-SP. Essa pesquisa está relacionada ao Direito e Processo do Trabalho Contemporâneo e aos Modos Alternativos de Solução de Conflitos. Nesses estudos, esses sistemas permanentes de negociação foram analisados a partir da compreensão dos seus principais elementos, quais sejam: o contexto em que se desenvolvem as suas negociações; os atores que compõem esses sistemas; o conteúdo das negociações e as normas produzidas por esses sistemas; e as etapas do processo negocial em si. A partir do conteúdo apresentado neste trabalho, verifica-se que os sistemas permanentes de negociação, mediante a identificação e o adequado tratamento das especificidades dos conflitos que envolvem os interesses coletivos trabalhistas dos servidores públicos, constituem meios efetivamente capazes de auxiliar na resolução desses dissensos. Por meio da instituição desses sistemas, possibilita-se não apenas a formulação de corretas compreensões e tratativas acerca das pretensões dos servidores, como também que os relevantes serviços realizados por esses trabalhadores sejam prestados de forma contínua, mais aprimorada e eficiente, em benefício de toda a coletividade.

Palavras-chave: Conflito coletivo de trabalho. Negociação coletiva. Administração Pública. Servidor público. Sistema permanente de negociação. Direito e Processo do Trabalho Contemporâneo. Modos Alternativos de Solução de Conflitos.



## ABSTRACT

COSTA, Maurício Evandro Campos. *Permanent system of negotiation in the Public Administration: brazilian experiences*. 2019. 269 f. Dissertation (Master) – Law School, University of São Paulo, São Paulo, 2019.

Conflicts involving collective labor interests of public servants are important not only for these workers, but also for the whole society. If they do not receive the proper attention, these conflicts may create the suspension or inefficiency of relevant public services rendered in favor of the community, or even other losses. The permanent systems of negotiation have been created in the last decades in order that the representative entities of the servers and the public managers could solve these conflicts. This research aims to analyze the permanent systems of negotiation in order to verify if they constitute valid legal resolution strategies for the conflicts that involve collective labor interests of public servants. In addition, the main scope of this work is to verify the ways in which these systems can effectively assist in the resolution of these conflicts. For this purpose, it is made a careful study about the collective bargaining and the understanding of the legal feasibility of its implementation within the scope of the Public Administration. After that, examines of some of the most important experiences in the national public sphere, about the permanent systems of negotiation, are carried out. The permanent systems studied are: the Permanent National Negotiation Table - MNNP; the National System of Permanent Negotiation of SUS - SiNNP-SUS; the permanent negotiation system composed of the Permanent Commission for Labor Relations - COPERT, of the University of São Paulo, and the Union of Workers of USP - SINTUSP and, finally, more detailed, the Permanent System of Negotiation of the Municipality of São Paulo - SINP-SP. This research is related to the Contemporary Labor Law and Process and the Alternative Modes of Conflict Resolution. The analysis of these permanent negotiation systems was based on the understanding of its main elements: the context in which its negotiations take place; the actors that make up these systems; the content of the negotiations and the standards produced by those systems; and the steps of the negotiation process. Based on the presented content, it is verified, through identification and appropriate treatment of the specificities of the conflicts involving the collective interests of public servants, that the permanent negotiation systems are effectively able to aid in the resolution of these dissent. Through the institution of these systems, it is possible not only to formulate correct understandings and negotiations about the pretensions of the servers, but also that the relevant services performed by these workers are provided in a continuous, improved and efficient way, for the benefit of the community.

Keywords: Collective labor conflict. Collective bargaining. Public Administration. Public servant. Permanent system of negotiation. Contemporary Labor Law and Process. Alternative Modes of Conflict Resolution.



## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>13</b>
<b>1 CONFLITOS E INTERESSES COLETIVOS NAS RELAÇÕES DE TRABALHO MANTIDAS COM AS ENTIDADES PÚBLICAS</b> .....	<b>21</b>
<b>1.1 Situação funcional dos servidores públicos</b> .....	<b>21</b>
1.1.1 <i>Formas jurídicas de prestação de serviços à Administração Pública</i> .....	21
1.1.2 <i>Evolução histórica do funcionalismo público e da normatização dos regimes jurídicos funcionais no país</i> .....	25
1.1.3 <i>Especificidades dos regimes jurídicos funcionais dos servidores públicos</i> .....	30
<b>1.2 Compreensão dos conflitos</b> .....	<b>34</b>
1.2.1 <i>Definições conceituais sobre conflito</i> .....	34
1.2.2 <i>Compreensão sociológica do conflito</i> .....	39
1.2.3 <i>Sujeitos, bens, encargos e condutas antagônicas existentes no conflito intersubjetivo de justiça</i> .....	42
<b>1.3 Análise dos conflitos que envolvem os servidores à luz da teoria do conflito intersubjetivo de justiça</b> .....	<b>45</b>
1.3.1 <i>Bens e encargos referentes aos conflitos que ocorrem entre os servidores e a Administração</i> .....	45
1.3.2 <i>Sujeitos do conflito e os interesses coletivos trabalhistas dos servidores públicos</i> .....	49
1.3.3 <i>Condutas antagônicas fundadas em critérios morais divergentes existentes nos conflitos dos servidores</i> .....	58
<b>2 NEGOCIAÇÃO COLETIVA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</b> .....	<b>65</b>
<b>2.1 Desenvolvimento conceitual, histórico e normativo</b> .....	<b>65</b>
<b>2.2 Compreensão da finalidade, das funções e dos princípios da negociação coletiva</b> .....	<b>73</b>
2.2.1 <i>Funções da negociação coletiva</i> .....	73
2.2.2 <i>Princípios da negociação coletiva</i> .....	78
<b>2.3 Marcos teóricos e normativo que amparam o desenvolvimento da negociação coletiva na Administração Pública</b> .....	<b>87</b>
2.3.1 <i>Negociação coletiva como manifestação do princípio da juridicidade e da participação democrática</i> .....	88
2.3.2 <i>Bilateralidade da relação trabalhista existente na Administração e os seus reflexos no interesse público e na eficiência da atividade prestada pelo Estado</i> .....	93
2.3.3 <i>Direitos constitucionais fundamentais do servidor à greve, à sindicalização e à negociação coletiva</i> .....	102

2.3.4 <i>Tratativa do tema à luz da Convenção n. 151 da Organização Internacional do Trabalho</i> .....	113
---	-----

### **3 ESTUDOS ESPECÍFICOS SOBRE OS SISTEMAS PERMANENTES DE NEGOCIAÇÃO NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....119**

#### **3.1 Aspectos gerais relevantes acerca dos sistemas permanentes de negociação..... 119**

3.1.1 <i>Contexto e ideologia</i> .....	125
---	-----

3.1.2 <i>Atores</i> .....	130
---------------------------	-----

3.1.3 <i>Conteúdo (normas)</i> .....	137
--------------------------------------	-----

3.1.4 <i>Processo</i> .....	143
-----------------------------	-----

#### **3.2 Legislação que versa sobre os sistemas permanentes de negociação..... 156**

3.2.1 <i>Importância da expressa regulamentação</i> .....	157
---	-----

3.2.2 <i>Projeto de Lei do Senado n. 287/2013</i> .....	162
---	-----

3.2.3 <i>Projeto de Lei do Senado n. 397/2015</i> .....	167
---	-----

#### **3.3 Apresentação de algumas das principais experiências brasileiras.....172**

3.3.1 <i>Mesa Nacional de Negociação Permanente – MNNP</i> .....	172
--	-----

3.3.2 <i>Sistema Nacional de Negociação Permanente do SUS – SiNNP-SUS</i> .....	185
---	-----

3.3.3 <i>O sistema permanente de negociação criado na Universidade de São Paulo</i> .....	198
---	-----

### **4 SISTEMA DE NEGOCIAÇÃO PERMANENTE DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO – SINP-SP ..... 205**

#### **4.1 Estudo dos elementos que formam a estrutura do SINP-SP .....205**

4.1.1 <i>Aspectos iniciais</i> .....	206
--------------------------------------	-----

4.1.2 <i>Contexto da criação e do desenvolvimento das atividades do SINP-SP</i> .....	214
---	-----

4.1.3 <i>Atores que compõem o sistema</i> .....	219
---	-----

4.1.4 <i>Processo de negociação desenvolvido no SINP-SP</i> .....	225
---	-----

4.1.5 <i>Conteúdo das negociações</i> .....	233
---	-----

#### **4.2 Análise de alguns conflitos que envolveram interesses coletivos trabalhistas e foram objeto de negociações promovidas no SINP-SP .....238**

4.2.1 <i>Negociações sobre reajustes salariais nas reuniões do ano de 2013</i> .....	239
--	-----

4.2.2 <i>Negociações sobre as carreiras da área da saúde em 2014</i> .....	243
--	-----

4.2.3 <i>Negociações sobre previdência realizadas a partir do ano de 2016</i> .....	246
---	-----

### **CONCLUSÃO .....251**

### **REFERÊNCIAS .....259**

## INTRODUÇÃO

Nas relações de trabalho existentes entre os servidores públicos e os entes que compõem a Administração Pública, assim como ocorre na esfera privada, também se fazem presentes os conflitos de ordem coletiva.

Analisada a evolução histórica desses conflitos, vê-se que já houve época em que o poder de império, a unilateralidade do regramento do vínculo e a supremacia e a indisponibilidade do interesse público pareciam reger essas relações de forma tão intensa que eram capazes, inclusive, de abafar a manifestação das pretensões trabalhistas daqueles que laboravam para o Estado.

Com o passar do tempo, todavia, observou-se que esses trabalhadores, assim como os empregados da iniciativa privada, também tinham o seu cotidiano influenciado por fenômenos sociais, econômicos e políticos, a exemplo dos deletérios efeitos da inflação. Em razão disso, verificou-se que esses trabalhadores, tal como aqueles que prestam serviços para as empresas privadas, também tinham a necessidade de se unir e se organizar para o fim de formular as suas reivindicações perante o seu empregador, no caso, as entidades componentes da Administração Pública.

Ao longo das últimas décadas, existiram no âmbito da Administração Pública nacional diversos regimes jurídicos de prestação de serviços. Mesmo com o advento, nesse período, de várias alterações normativas no setor funcional público, ainda hoje persiste a presença de servidores com regimes jurídicos diversos, laborando, muitas vezes, em um mesmo local de trabalho.

Independentemente, porém, de qual seja o regime jurídico que vincula um servidor público à Administração, seja o estatutário, o de emprego público celetista, ou o regime do servidor temporário, fato é que todos esses trabalhadores possuem direitos de cunho trabalhista assegurados no ordenamento jurídico nacional e nos estatutos jurídicos próprios a essas entidades estatais. Alguns desses direitos, aliás, a exemplo do direito de sindicalização e do direito de greve, são importantes, inclusive, justamente para o fim de que as reivindicações desses trabalhadores sejam ouvidas, analisadas e, por consequência, atendidas, quando possível, pelos gestores públicos.

Após um período no qual os conflitos coletivos existentes entre os servidores públicos e a Administração não receberam um tratamento acurado, compreendeu-se que esses trabalhadores também possuíam direitos de ordem trabalhista e seriam capazes, como

quaisquer outros profissionais, de demonstrar o seu descontentamento, caso não lhes fossem concedidas adequadas condições de trabalho.

Observou-se a partir daí a manifestação de diversos dissensos de ordem coletiva entre os servidores e as entidades da Administração que os empregava e remunerava, denominados, no presente trabalho, de conflitos que envolvem os interesses coletivos trabalhistas dos servidores públicos.

Esses conflitos passaram a ser objeto de análise detalhada não somente dos gestores públicos e das entidades representativas desses servidores, a quem, por óbvio, esses embates interessavam de uma forma mais direta, como também dos estudiosos das áreas das ciências sociais afetas a essa temática, a exemplo dos juristas e dos sociólogos.

Realizada essa análise, não se tardou a perceber que a correta compreensão e o adequado tratamento dos conflitos que envolvem os interesses coletivos trabalhistas dos servidores públicos eram temas que apresentam enorme importância. Nesse contexto, verificou-se que um conflito dessa espécie, quando não resolvido, mais do que gerar a insatisfação dos servidores, poderia provocar também a paralisação de relevantes serviços prestados à população, em prejuízo ao interesse público e, por consequência, a toda a coletividade.

A despeito da evolução da compreensão acerca desses conflitos, que evidenciou que os embates que envolvem os servidores públicos transcendem o mero interesse individual desses trabalhadores, atingindo, por certo, a toda sociedade, o Brasil não teve, nas últimas décadas, um avanço normativo significativo quanto ao tema. Até hoje, nenhum projeto legislativo que trate sobre uma forma específica de resolução desses conflitos se tornou lei. Além disso, embora tenha havido a aprovação da Convenção n. 151, da OIT, que passou a integrar o ordenamento jurídico pátrio, não houve a elaboração de legislação ordinária que trouxesse contornos mais nítidos ao regramento originado pelo teor desse diploma internacional.

Não obstante a inação no campo legislativo nacional, diante da repercussão alcançada pelos conflitos coletivos na seara pública, o país viu surgir, ao longo das últimas décadas, importantes experiências práticas relativas ao tema, consistentes na promoção de canais institucionais de diálogo, criados pelos servidores e pelos gestores das entidades estatais, para o fim de auxiliar na resolução desses conflitos. Trata-se, esse fenômeno, do surgimento dos denominados sistemas permanentes de negociação, no âmbito da Administração Pública.



O presente trabalho tem o propósito de analisar esses sistemas permanentes de negociação, notadamente quanto a dois pontos principais. Inicialmente, o trabalho visa estudar a viabilidade jurídica da instituição desses sistemas no âmbito da Administração Pública, analisando, portanto, se eles são meios jurídicos válidos de resolução dos conflitos que envolvem os interesses coletivos trabalhistas dos servidores públicos.

Após isso, constituindo-se esse o seu objetivo principal, o presente trabalho tem o propósito de analisar se esses sistemas podem ser considerados meios efetivamente capazes de auxiliar na resolução desses conflitos, demonstrando, caso assim possam ser considerados, de que forma esse auxílio vem ocorrendo nas principais experiências relativas ao tema, já vivenciadas neste país.

A fim de alcançar esses desideratos, o presente trabalho, em seu capítulo inaugural, busca compreender o que são os conflitos que envolvem os interesses coletivos trabalhistas dos servidores públicos. Para tanto, são expostas as questões mais relevantes sobre as formas de prestação de serviços para a Administração Pública e sobre os regimes jurídicos a que se submetem os seus servidores. Além disso, ainda nesse capítulo, são analisados, à luz da teoria do conflito intersubjetivo de justiça, as condutas antagônicas fundadas em critérios morais divergentes, os sujeitos e os bens e encargos referentes aos conflitos que envolvem os interesses coletivos trabalhistas dos servidores públicos.

Analisados os pontos principais desses conflitos, o trabalho avança, então, para a efetiva compreensão dos sistemas permanentes de negociação, enquanto meios que buscam auxiliar na resolução dos dissensos que envolvem os servidores e as entidades públicas.

Para tanto, no segundo capítulo, visando identificar os contornos jurídicos que possuem esses sistemas permanentes, aborda-se o tema da negociação coletiva no âmbito da Administração Pública. Busca-se, nesse capítulo, apresentar as principais divergências quanto ao tema, revelando as razões pelas quais hodiernamente entende-se superadas as teses, outrora prevalecentes, que não admitiam a negociação coletiva na seara pública.

Nesse espeque, são analisados nesse capítulo os principais marcos teóricos e normativo (Convenção n. 151, da OIT) que dão amparo ao desenvolvimento da negociação coletiva no setor público. Compreensões clássicas existentes acerca da interpretação a ser dada aos princípios da legalidade, da indisponibilidade e da supremacia do interesse público são questionadas. Posições outrora majoritárias sobre a forma como se dá o regramento do vínculo funcional existente entre a Administração e o servidor e sobre a influência que a manifestação de vontade desse trabalhador detém nesse processo são objeto de análise, sendo contrapostas às correntes ora prevalecentes sobre o tema. O princípio da eficiência

(art. 37, *caput*, CF/88) é também objeto de destaque, sendo analisado em cotejo com a temática da negociação coletiva e do diálogo social. Discorre-se, outrossim, sobre os direitos fundamentais do servidor à greve e à sindicalização. Tudo com o propósito de avaliar a viabilidade jurídica da promoção do direito à negociação coletiva enquanto forma de pacificação social também dos conflitos existentes no âmbito da Administração Pública.

Pautando-se nesses marcos teóricos e normativo apresentados no segundo capítulo e considerando a compreensão de que os sistemas permanentes de negociação constituem uma espécie de procedimento, mediante o qual se desenvolve a negociação coletiva, o terceiro capítulo passa a abordar, com minúcias, sobre os principais estudos, já produzidos no país, relativos a esses sistemas. É, a partir desse capítulo, que se busca identificar se esses sistemas permanentes de negociação podem ser considerados meios capazes de auxiliar na resolução dos conflitos abordados no capítulo inaugural do trabalho, bem assim as formas como esse auxílio pode ocorrer.

Tal como sugere o título da dissertação, o estudo dos sistemas permanentes de negociação realizado no presente trabalho é promovido principalmente a partir da compreensão de algumas das principais experiências práticas já vivenciadas no Brasil, acerca do tema. Ou seja, a partir do exame das experiências promovidas em importantes sistemas permanentes de negociação, que já desenvolvem atividades visando à resolução de conflitos que envolvem os interesses coletivos trabalhistas dos servidores públicos.

A fim de aprimorar esse estudo, os sistemas permanentes de negociação foram examinados a partir dos preceitos teóricos trazidos pela teoria do Sistema de Relações Industriais, criada por John Thomas Dunlop. Foram, assim, esses sistemas, estudados a partir da compreensão de cada um dos elementos que formam a sua estrutura e que influenciam as suas atividades, quais sejam: o contexto em que se desenvolve a negociação, os atores que compõem esses sistemas, as normas ou conteúdo produzidos por ele e, finalmente, o seu processo de negociação em si.

No seu primeiro tópico, o terceiro capítulo apresenta os aspectos gerais mais relevantes encontrados nos estudos já produzidos sobre os sistemas permanentes de negociação na seara pública como um todo. Como exemplo, são apresentadas nesse tópico: as posições da Organização Internacional do Trabalho – OIT sobre o tema; a relação de princípios habitualmente citada como regente desses sistemas; e as etapas comumente existentes nos respectivos processos negociais, notadamente quando necessária a conversão do objeto pactuado nas mesas de negociação, em projeto de lei, a exemplo do que ocorre em relação às matérias com repercussão orçamentária para o erário público.

Após isso, visando identificar a forma como o tema vem sendo tratado pelo Poder Legislativo, o terceiro capítulo discorre sobre as proposições legislativas já elaboradas sobre esses sistemas, não sem antes analisar a controvérsia, existente na doutrina, acerca da efetiva necessidade de existência de uma lei em sentido formal, para que um sistema permanente de negociação possa vir a ser regularmente implementado.

No último tópico do terceiro capítulo, são, enfim, apresentadas relevantes experiências brasileiras que versam sobre os sistemas permanentes de negociação na esfera pública.

No cenário da Administração Pública nacional como um todo, já houve a instituição de vários sistemas permanentes de negociação. Nem a ausência de promulgação de um diploma legal específico sobre a matéria, tampouco as divergências doutrinárias e jurisprudenciais acerca da viabilidade jurídica da implementação da negociação coletiva no setor público, tratadas no capítulo dois, tiveram o condão de impedir que surgissem, no país, sistemas permanentes de resolução dos conflitos tratados neste trabalho. Optou-se, porém, a fim de que o presente estudo não alcançasse dimensões muito abrangentes e desnecessárias, limitar-se a exposição a três experiências existentes acerca do tema, além de uma quarta, que, de forma separada e realizada de maneira mais minuciosa, compõe o capítulo quatro.

As experiências expostas no terceiro capítulo são: a Mesa Nacional de Negociação Permanente – MNNP; o Sistema Nacional de Negociação Permanente do SUS – SiNNP-SUS; e o sistema de negociação permanente composto pela Comissão Permanente de Relações do Trabalho – COPERT, da Universidade de São Paulo, e pelo Sindicato dos Trabalhadores da USP – SINTUSP, enquanto sindicato representante dos servidores técnicos e administrativos dessa instituição.

A escolha desses sistemas não se deu por acaso, pautando-se em relevantes critérios.

A Mesa Nacional de Negociação Permanente – MNNP constitui um sistema permanente de negociação de âmbito federal, que, ainda ativa, lida, desde 2003, com conflitos importantes, referentes a uma vasta gama de categorias de servidores públicos federais (ex: procuradores federais, auditores fiscais, profissionais de área da saúde e da educação, etc.).

O Sistema Nacional de Negociação Permanente do SUS – SiNNP-SUS é um dos sistemas mais antigos do Brasil e, embora aborde apenas conflitos na área da saúde, possui uma característica muito peculiar, que lhe faz poder ser considerado uma estrutura de âmbito nacional. Isso porque, esse sistema, além da mesa central nacional, tem mesas estaduais e

municipais, contando com a participação de entidades sindicais e governamentais, igualmente de abrangência estadual e municipal.

Quanto ao sistema de negociação permanente composto pela Comissão Permanente de Relações do Trabalho – COPERT, da USP, e pelo sindicato que representa os servidores técnicos e administrativos da universidade, foram considerados outros critérios de escolha, diversos do critério da abrangência territorial das atividades de negociação, que, como visto, em conjunto com outros, influenciaram as duas escolhas anteriores.

Nesse terceiro caso, a escolha foi pautada na compreensão de que o sistema em si se tratava de um interessante e diferente modelo a ser estudado, haja vista serem as suas atividades ainda incipientes e a sua forma de regulamentação e de desenvolvimento das respectivas negociações bem diversas daquelas duas outras experiências, acima citadas. Além disso, a escolha desse sistema como objeto de estudo se deu pela facilidade de acesso aos materiais existentes sobre ele, notadamente no que concerne às reuniões promovidas nas suas mesas de negociação, tendo em vista que o autor do presente trabalho compõe o quadro de servidores técnicos e administrativos da universidade.

Aliás, quanto a esse ponto impende esclarecer que o autor do presente trabalho, ao tempo da realização da pesquisa, era servidor da Universidade de São Paulo, exercendo a função de procurador da instituição. Todavia, o autor não representou a Universidade nas atividades de criação e de negociação do sistema instituído na autarquia universitária, não tendo, nesse período, prestado qualquer tipo de assessoria específica à COPERT.

Relevante destacar, outrossim, que o orientador do autor desta dissertação, o Professor Antonio Rodrigues de Freitas Junior, compôs, conforme se verá com mais detalhes no capítulo três, o Grupo de Estudos que planejou a instituição da COPERT e do sistema de negociação da USP. Esse fato, porém, frise-se desde esse tópico introdutório, não ensejou qualquer tipo de influência na compreensão que o autor desta dissertação obteve sobre esse sistema.

O quarto capítulo é totalmente vinculado ao estudo do Sistema de Negociação Permanente do Município de São Paulo – SINP-SP. Esse sistema, como dito, foi o escolhido para ser o objeto de uma análise mais detalhada que aquelas realizadas no capítulo anterior.

A escolha desse sistema deriva de características importantes, existentes na forma como o Sistema de Negociação Permanente do Município de São Paulo se desenvolveu, não presentes em outros sistemas de negociação, no âmbito da Administração Pública. Uma dessas características é a previsão desse sistema de negociação em um diploma legislativo, a Lei Municipal n. 13.303/2002, fato que não ocorreu quando da instituição de

outros sistemas, na seara pública.

Uma outra relevante especificidade desse sistema é a previsão que destaca a concretização do princípio da eficiência (art. 37, *caput*, da CF/88) como um dos objetivos principais a ser alcançado pelas atividades de negociação promovidas em sua estrutura. Em decorrência dessa previsão, é a partir do estudo do regramento desse sistema e das experiências vivenciadas nas suas mesas de negociação, que se pretende averiguar de forma mais nítida se esses canais de diálogo permanente podem, mais do que favorecer ao alcance das pretensões dos servidores, servirem também de instrumentos de auxílio ao aprimoramento dos serviços públicos, em benefício de toda a sociedade.

O conteúdo apresentado no presente trabalho provém, principalmente, da análise da legislação, das publicações bibliográficas nacionais e internacionais, existentes acerca do tema, e das notícias veiculadas na imprensa escrita sobre a instituição e as atividades dos sistemas permanentes analisados.

Além disso, fundamenta-se esse conteúdo no teor dos instrumentos que materializam o objeto dos processos negociais desenvolvidos nesses sistemas, a exemplo das atas das reuniões ocorridas nas respectivas mesas de negociação e dos protocolos que expressam os resultados alcançados nessas oportunidades. Todo esse material encontra-se disponível nos *sites* dos órgãos públicos responsáveis pela promoção dessas atividades de negociação, conforme demonstram as referências efetuadas nas respectivas notas de rodapé, existentes ao longo do texto.

No que concerne ao Sistema de Negociação Permanente do Município de São Paulo – SINP-SP, objeto do quarto capítulo, além de todas as espécies de materiais acima apontadas, fora ainda elaborada uma entrevista individual semiaberta, com Fausto Augusto Junior, técnico do DIEESE, que acompanhou as atividades do SINP-SP, notadamente durante os seus anos iniciais, assessorando os sindicatos dos servidores municipais.

Espera-se que o conteúdo aqui apresentado, para além de satisfazer os objetivos iniciais que deram origem ao presente trabalho, acima apontados, possa também contribuir de alguma forma para a resolução dos conflitos existentes na esfera pública, servindo, por consequência, como meio de promoção da pacificação social.



# 1 CONFLITOS E INTERESSES COLETIVOS NAS RELAÇÕES DE TRABALHO MANTIDAS COM AS ENTIDADES PÚBLICAS

O capítulo inaugural do trabalho tem o propósito de analisar a temática dos conflitos que envolvem os interesses coletivos trabalhistas dos servidores públicos, abordando, para tanto, os aspectos concernentes à teoria do conflito intersubjetivo de justiça e as questões mais relevantes acerca dos regimes jurídicos a que se submetem os servidores públicos.

Pretende-se, dessa forma, esclarecer o que são esses conflitos, bem como a importância da sua correta compreensão, para que se possa, a partir do capítulo seguinte, apresentar os sistemas permanentes de negociação coletiva enquanto adequada forma de resolução desses dissensos.

## 1.1 Situação funcional dos servidores públicos

A análise das atividades desempenhadas pelo Estado como um todo é habitualmente feita a partir de dois critérios. O critério objetivo e o critério subjetivo. O primeiro refere-se à própria atividade administrativa em si. O segundo refere-se ao conjunto de órgãos, pessoas e agentes que têm a incumbência de executar a atividade administrativa.<sup>1</sup>

O presente trabalho tem o escopo de tratar dos conflitos que se passam com os agentes que prestam serviços para a Administração Pública, mais especificamente com os denominados servidores públicos. Assim, para se evitar que o estudo desenvolvido nesse tópico alcance uma dimensão desnecessária ao propósito a que se destina, a abordagem teórica acerca da Administração será feita apenas sob o enfoque do critério subjetivo, limitando-se aos aspectos relacionados aos denominados servidores públicos.

### 1.1.1 Formas jurídicas de prestação de serviços à Administração Pública

Segundo Maria Sylvania Zanella di Pietro<sup>2</sup>, é denominado agente público toda

---

<sup>1</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*, 27. ed. rev., ampl. e atual. até 31-12-2013. São Paulo: Atlas, 2014. p. 11-12.

<sup>2</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito Administrativo*. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006. p. 499.

pessoa física que presta serviços ao Estado e às pessoas jurídicas da Administração indireta (autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista, etc.).

Ainda no que concerne à compreensão da autora, os agentes públicos se dividem em agentes políticos, militares, particulares em colaboração com o Poder Público e servidores públicos, sendo estes últimos as pessoas físicas que prestam serviços às entidades citadas no parágrafo anterior, *com vínculo empregatício e mediante remuneração paga pelos cofres públicos*. Observa-se, portanto, que a classificação da autora afirma existir vínculo empregatício em relações jurídicas que não são de emprego.

As nomenclaturas da relação e do vínculo com a Administração mais condizentes com o pensamento exposto pela maior parte da doutrina, contudo, parecem ser aquelas utilizadas por Celso Antônio Bandeira de Mello, que, ao tratar dos servidores estatais<sup>3</sup> (na mesma acepção que Maria Sylvia Zanella di Pietro usa quando quer designar os servidores públicos), afirma serem essas pessoas aquelas que possuem com os entes acima citados *relação de trabalho*, de natureza profissional e caráter não eventual, *sob vínculo de dependência*. Logo, as nomenclaturas empregadas por esse autor parecem delimitar com maior precisão os servidores a que elas se referem, já que não fazem menção aos termos *vínculo empregatício*, mas sim aos termos *relação de trabalho* de natureza profissional.<sup>4</sup>

Ao tratar sobre as espécies de servidores públicos, Maria Sylvia Zanella di Pietro assevera que são denominados como tais: os servidores estatutários, os empregados públicos e os servidores temporários.<sup>5</sup> Ao contrário do que entende Celso Antônio Bandeira de Mello, inclui a autora, entre os empregados públicos, os trabalhadores que prestam serviços para entidades estatais de direito privado, como as empresas e as sociedades de economia mista.

Ainda para a autora, dessa feita em entendimento que se encontra em total consonância com o que diz a maior parte da doutrina nacional, os servidores estatutários podem ser conceituados como aqueles que se submetem a regime estatutário, estabelecido por lei por cada uma das unidades da federação. São, segunda ela, os ocupantes dos cargos públicos (efetivos e em comissão), assim denominados os conjuntos de atribuições e responsabilidades, criadas por lei em número determinado, com nome e remuneração

---

<sup>3</sup> O autor afirma que, na realidade, diante das nomenclaturas trazidas pelo teor da EC n. 19/98, servidor público é, ao lado de servidor das pessoas governamentais de direito privado, uma espécie do gênero denominado servidor estatal. O autor, portanto, usa a nomenclatura servidor público de uma forma mais restrita que Maria Sylvia Zanella di Pietro, para quem, como visto, os trabalhadores de ambas as subespécies citadas devem receber a denominação servidor público (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 253.).

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006. p. 499.



certos.<sup>6</sup> Os servidores estatutários prestam serviços para as unidades federativas (União, Estados e Municípios), também chamada Administração direta, assim como para as suas autarquias e fundações autárquicas (Administração indireta autárquica e fundacional).

Por empregados públicos (também chamados de servidores públicos trabalhistas ou celetistas), por sua vez, entende-se os servidores que possuem relação de trabalho disciplinada consoante as regras da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT. Ocupam, esses servidores, emprego público que, tal como o cargo, é uma unidade de atribuições dentro da Administração, regrada, porém, pelas leis trabalhistas.<sup>7</sup>

Os empregados públicos integram principalmente o quadro pessoal da Administração Pública indireta, ocupando posições notadamente nas denominadas empresas estatais (empresas públicas e sociedades de economia mista). Há, porém, conforme será detalhado a seguir, empregados públicos em entes da Administração autárquica e fundacional, ou mesmo em alguns entes da Administração direta, a exemplo de diversos Municípios do país.

Os servidores temporários, por fim, são aqueles contratados pela Administração, para atender à situação transitória de excepcional interesse público. O fundamento normativo que dá amparo a sua inserção no quadro de pessoal da Administração é a previsão constante no artigo 37, IX, da CF/88.

Ao se tomar por base a identificação das espécies de servidor público de Maria Sylvia, acima citada, é possível se afirmar desde logo que o presente trabalho tem o propósito de abordar tão somente a situação dessa modalidade de agente público (o servidor público), independentemente, porém, de qual seja a sua espécie (ou seja, tratará dos servidores estatutários, dos empregados públicos e dos servidores temporários).

Essa limitação se dá justamente em razão da natureza – profissional civil – do vínculo que esses trabalhadores possuem com a Administração, fator não encontrado nas demais categorias de agentes público (agentes políticos, militares e particulares em colaboração com o Estado).

Entende-se que a natureza do vínculo dos denominados agentes políticos é, por óbvio, política, e não profissional, razão pela qual essa modalidade de *agente* público está fora da abrangência do presente estudo.

---

<sup>6</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006. p. 506.

<sup>7</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*, 27. ed. rev., ampl. e atual. até 31-12-2013. São Paulo: Atlas, 2014. p. 602.

Os particulares em colaboração com o Estado, da mesma forma, não possuem relação profissional, exercendo verdadeiro *munus* público, via de regra, sem qualquer remuneração. Não compõem, assim, igualmente, o campo de pesquisa desse trabalho.

Já os militares (chamados também por parte da doutrina de servidores militares, ou servidores públicos militares, quando designados em contraposição aos servidores públicos civis<sup>8</sup>) possuem uma vinculação especial ao Estado, fundada precipuamente na hierarquia e formalizada mediante um regime jurídico mais rígido e cheio de especificidades, entre as quais se destacam, por serem mais relevantes para a presente pesquisa, a impossibilidade de sindicalização e de deflagração de greve (incisos IV e V do § 3º do art. 142, da CF/88).

Por essa razão, entende-se que a natureza da vinculação dos militares ao Estado, ainda que tenha cunho profissional, não se submete aos mesmos primados – aos menos não para efeito de análise de conflitos ocorridos na relação de trabalho –, que a natureza da vinculação dos servidores públicos acima citados (servidores públicos civis), o que traz a conclusão de que a situação desses agentes públicos também está fora dos limites de abordagem dessa pesquisa.

Diante do exposto, esclarece-se que o presente trabalho se refere aos conflitos que envolvem servidores públicos (servidores públicos estatutários, empregados públicos e temporários), sendo este, portanto, seu limite subjetivo. Feita essa discricção, esclarece-se também, por consequência, a que espécies de trabalhadores se faz alusão quando, doravante, for utilizada a designação servidores públicos, quadro de pessoal da Administração ou expressão análoga.

Por fim, ainda considerando essa explanação, delimita-se também o que se entende doravante por entidade da Administração, assim compreendido o ente público capaz de manter relação jurídica funcional com servidores públicos, segundo o conceito aqui abordado.

Consolidados esses conceitos, cumpre-se agora tratar dos pontos mais relevantes da evolução histórica da prestação de trabalho ao Estado, para, posteriormente, abordar as normas pertinentes a cada espécie de regime jurídico que regra o vínculo profissional dos servidores públicos com a Administração.

---

<sup>8</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*, 27. ed. rev., ampl. e atual. até 31-12-2013. São Paulo: Atlas, 2014. p. 600.

### *1.1.2 Evolução histórica do funcionalismo público e da normatização dos regimes jurídicos funcionais no país*

Durante o regime da República Velha não existiam regras para o provimento dos cargos públicos. Nesse período, o regime patrimonialista caracterizava as nomeações como atos puramente políticos, sendo as contratações das pessoas que prestavam serviços públicos atos de livre escolha dos chefes políticos da época.

A efetiva organização do funcionalismo público somente ocorreu na década de 1930, sob a égide do governo do Presidente Getúlio Vargas, mesma época em que as relações trabalhistas privadas também começaram a ganhar contornos normativos no país.<sup>9</sup>

Para o fim de garantir o sucesso das suas escolhas políticas, notadamente as que se referiam ao desenvolvimento social da nação, Vargas empreendeu esforços no sentido de organizar a estrutura da Administração Federal. Foi assim que o governo planejou e implementou a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), órgão que passou a ser responsável pela sistematização do serviço público nacional.

Um das medidas inaugurais desse órgão foi a edição do primeiro estatuto dos funcionários públicos do Brasil, no ano de 1939, constituindo-se um diploma normativo no qual se adotou expressamente o regime estatutário.<sup>10</sup>

A escolha por esse regime se deu em conformidade com o que propunha a concepção teórica de origem francesa, que prevalecia na doutrina nacional à época. Segundo essa concepção teórica, a natureza legal, unilateral e, por consequência, menos flexível do direito público caracterizava-se como a mais adequada para reger a situação jurídica dos funcionários das entidades estatais do país. Afinal, esse regime, justamente em razão de todas essas características, poderia ser totalmente imposto pelo Estado e modificado na exata medida das necessidades administrativas, sem que os funcionários pudessem se opor a essas alterações.

Há que se salientar, contudo, que mesmo que presentes essas características de imposição unilateral, pertencer ao funcionalismo público nessa época conferia ao servidor grande prestígio na sociedade. Como explica Marcelo Caetano, assim como se dava em boa parte dos países do Ocidente, principalmente nos latinos, o padrão remuneratório e das

---

<sup>9</sup> SIQUEIRA NETO, José Francisco. Relações de Trabalho e Possibilidades de Negociação Coletiva na Administração Pública Brasileira. In: GERNIGON, Bernard; *et. al.* *A negociação coletiva na administração pública brasileira*. Brasília: OIT; Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 89-91.

<sup>10</sup> *Ibid.* 90

condições de trabalho dos servidores públicos do Brasil, já naquele período, eram superiores aos dos empregados da iniciativa privada, o que fazia da função pública algo muito almejado por boa parte dos profissionais.<sup>11</sup>

No mesmo período, porém, sobreveio marcante evolução na legislação do trabalho do Brasil, fato que ensejou a edição, em 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT. A legislação trabalhista nacional, inspirada na experiência italiana, determinou a adoção de um regime contratual, de direito privado e protecionista, a ser aplicado nas empresas e demais entidades de direito privado.

A partir da década de 1970, o Governo Federal brasileiro, empolgado pelo crescimento econômico que o país vivenciava à época, entendeu que a legislação trabalhista privada havia alcançado, de fato, o propósito de reger de maneira eficaz as relações sociais. Em razão disso, o Governo Federal resolveu adotar o regime da CLT também no serviço público. O fundamento maior para que houvesse a alteração de regime e a adoção da legislação celetista no âmbito público, conforme expõe Antônio Anastasia, estava na compreensão, existente à época, de que o regime estatutário havia se tornado o grande culpado pelo engessamento da máquina estatal, sendo o responsável pelo seu atraso e ineficiência.<sup>12</sup>

Somente com o advento da Constituição de 1988, alterou-se novamente o regime jurídico dos servidores públicos, dessa feita, unificado sob a modalidade do regime estatutário, modificando-se mais uma vez um cenário que, naquele período, já evidenciava a presença de diversos empregados públicos celetistas, inclusive no exercício de atividades técnicas e operacionais, em várias entidades de direito público, componentes da administração direta e da administração autárquica e fundacional.

Ao quadro de pessoal das entidades públicas de direito privado, exploradoras de atividade econômica, todavia, a Constituição Federal acabou por reservar a adoção do regime celetista, nos termos do que passou a preceituar o artigo 173, §1º, II, da CF/88.

Na década seguinte, baseada novamente em uma compreensão de que o Estado Social se apresentava incapaz de exercer as suas relevantes funções, sobreveio a Reforma Gerencial<sup>13</sup>, iniciada em 1995, na qual se buscou instituir mecanismos necessários ao

---

<sup>11</sup> CAETANO, Marcelo. *Princípios de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 1977. p. 367-368.

<sup>12</sup> ANASTASIA, Antônio Augusto Junho. Reforma do Estado e negociação coletiva. In: GERNIGON, Bernard; *et. al.* *A negociação coletiva na administração pública brasileira*. Brasília: OIT; Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 139-141.

<sup>13</sup> BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Do Estado Patrimonial ao Estado Gerencial*. In: PINHEIRO, Paulo Sérgio; SACHS, Ignacy; WILHEIM, Jorge. *Brasil: um século de transformações*. São Paulo: Companhia das Letras, 2001. Passim.

aumento da eficiência da Administração Pública. Segundo as premissas de Luiz Carlos Bresser Pereira, então Ministro do Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado – MARE, o país vivenciava, naquele momento, uma crise nesse setor.

Segundo Bresser Pereira<sup>14</sup>, essa crise era fruto das distorções trazidas pelo intervencionismo estatal exacerbado, entre as quais se destacavam a captura de investimentos públicos para o atendimento de interesses privados de burocratas, o esgotamento da capacidade de poupança das esferas estatais e a existência de uma Administração centralizada e rígida. Todos esses fatores, ainda segundo o Ministro da Administração Federal e da Reforma do Estado da época, geravam desequilíbrio fiscal e a ineficiência da máquina estatal, tendo, como resultado, a inaptidão do Estado para atender aos efetivos interesses da população.

Visando contornar esse cenário, promoveu-se, então, a Reforma Gerencial, pautada no denominado Plano Diretor de Reforma do Estado, que propunha uma ação reguladora, corretora, e estimuladora dos órgãos estatais, em detrimento do que Bresser Pereira chamava de administração burocrática, existente até então.<sup>15</sup>

Uma das mais relevantes etapas da Reforma Gerencial foi a chamada Reforma Administrativa, promovida principalmente pela Emenda Constitucional n. 19/1998, classificada, por muitos estudiosos do tema, como um mecanismo que visava flexibilizar as relações existentes entre os servidores e a Administração e redimensionar o quadro de pessoal da Administração.<sup>16</sup>

A partir dessa Emenda, o texto constitucional passou a incorporar expressamente o denominado princípio da eficiência (*caput*, art. 37, CF/88). Além disso, a partir do advento dessa Emenda, a Constituição Federal passou a prever formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, a dispor sobre o direito a reclamações e acesso à informação dos usuários dos serviços públicos (art. 37, § 3º, CF/88) e a estabelecer uma política de produtividade do servidor, com treinamento, desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização da atividade pública, inclusive sob a forma de concessão de adicional ou prêmio de produtividade (art. 39, § 7º, CF/88). Ademais, a EC n. 19/98

---

<sup>14</sup> BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Do Estado Patrimonial ao Estado Gerencial*. In: PINHEIRO, Paulo Sérgio; SACHS, Ignacy; WILHEIM, Jorge. *Brasil: um século de transformações*. São Paulo: Companhia das Letras, 2001. Passim.

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> LIMA, Francisco Gérson Marques de. Convenção n. 151 – OIT: Autoaplicabilidade. In: SILVA, Clarissa Sampaio; GOMES, Ana Virginia Moreira (org.). *A Convenção n. 151 da OIT sobre o direito de sindicalização e negociação na administração pública: desafios na realidade brasileira*. São Paulo: LTr, 2017. p. 142.

permitiu novamente a instituição de uma forma de vinculação mais flexível com a Administração (artigo 39, *caput*, CF/88).

De outra banda, essa Emenda modificou o regime de estabilidade do servidor (art. 41, *caput*, CF/88), criou a previsão de obrigatoriedade de avaliação especial de desempenho por comissão constituída para essa finalidade (art. 41, § 4º, CF/88) e fez com que esse desempenho passasse a ser considerado um elemento imprescindível para a permanência do servidor no serviço público, constituindo a sua insuficiência razão para perda do cargo público (art. 247, parágrafo único). Além disso, a Emenda tratou sobre a possibilidade de enxugamento do quadro de pessoal estatal, com a previsão de medidas como a exoneração de servidores, a fim de que pudessem, caso necessário, serem controladas as contas públicas (art. 169, CF/88).

A Emenda Constitucional n. 19/98, portanto, modificou novamente em larga escala o regramento do quadro funcional da Administração Pública, resgatando a concepção outrora prevalecente de que um regime estatutário com regras rígidas representava um controle excessivo e desnecessário das leis nas atividades estatais, em detrimento da eficiência da Administração. Com isso, ressurgiu a possibilidade de adoção das normas trabalhistas para as entidades públicas pertencentes à administração direta, autárquica e fundacional.

Ao alterar a redação do artigo 39, *caput*, da Constituição Federal, o texto da aludida emenda não fez qualquer menção quanto à exigência da adoção de um regime jurídico único por parte dos entes federativos. E, em razão dessa omissão, o entendimento que prevaleceu à época foi no sentido de que a lei que instituísse o regime de trabalho dos servidores de determinado ente federativo poderia adotar qualquer modalidade de regime, seja o estatutário, seja o de emprego.

Sobreveio, diante disso, diversas leis no cenário nacional adotando o regime de emprego público para as mais diversas atividades da administração direta, autárquica e fundacional. Na esfera federal, por exemplo, foi promulgada durante esse período a Lei n. 9.962/2000, disciplinando o que o legislador denominou de regime de emprego público, que tratava justamente da aplicação do regime trabalhista comum à relação existente entre a Administração Federal e o seu respectivo servidor.

Ocorre que em agosto de 2007, ao julgar pedido liminar na ADI 2135-4<sup>17</sup>, o

---

<sup>17</sup> STF. Pleno. ADI 2135-4/DF. Rel.: Néri da Silveira. Rel. p/ acórdão: Ellen Gracie. Data de Julgamento: 2 ago. 2007. DJ: 7 mar. 2008. Disponível em:

Supremo Tribunal Federal determinou a suspensão da redação do artigo 39, *caput*, da CF/88, trazido pela EC n. 19/98, em virtude de vício material de iniciativa para a propositura da referida emenda.

Com essa suspensão, a redação anterior do artigo 39, *caput*, da CF/88, voltou a ser a original, ou seja, aquela que determinava a adoção de um regime jurídico único por parte da Administração Pública.

A decisão liminar, entretanto, produziu efeitos *ex nunc*, permitindo que a contratação de empregados públicos pela Administração se mantivesse válida, ao menos até o julgamento final da ADI 2135-4, fato que não ocorreu até o presente momento.<sup>18</sup>

De qualquer modo, vale salientar que a polêmica referente à adoção de um regime jurídico único está agora adstrita às pessoas jurídicas de direito público. As pessoas de direito privado (empresas e sociedades de economia mista), conforme já observado, independentemente da decisão liminar e de qual for o resultado definitivo da ADI 2135-4, devem (e deverão) continuar a respeitar a norma constante no artigo 173, §1º, II, da CF/88, que lhes impõem a contratação unicamente por meio de empregos públicos.

Considerando todo o cenário histórico e normativo aqui exposto, verifica-se, em suma, que é em razão da evolução acima relatada que hodiernamente ainda é possível encontrar nas unidades da Federação servidores submetidos ao regime estatutário, laborando com servidores regidos pelo regime de emprego público. Ambos os regimes, contudo, permanecem produzindo efeitos jurídicos válidos, ainda que com a vigência do comando constitucional que determina a adoção de um regime único pela Administração.

Vale destacar também que a compreensão histórica acima apresentada já permite extrair outros pontos importantes, que serão analisados de forma mais minuciosa nos tópicos seguintes.

Ao se analisar essa evolução histórica do funcionalismo público, já é possível identificar o embrião do posicionamento que sustenta existir uma elevada rigidez no regime

---

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=747818500>>. Acesso em: 10 fev. 2017.

<sup>18</sup> Destaca-se que parte considerável da doutrina entende que o julgamento da ADI 2135-4 não deverá ser necessariamente no sentido de impossibilitar que a entidade federativa escolha o regime de emprego público, em vez do estatutário, tampouco no sentido de que deverão ser consideradas inconstitucionais as contratações realizadas com base nesse regime (celetista). Na realidade, o que a atual redação do artigo 39, *caput*, da CF/88 não permite, segundo os defensores desse posicionamento, é que a União, Estados e Municípios adotem para si um dado regime e atribuam outros regimes para a sua administração indireta, autárquica e fundacional, criando, com isso, uma pluralidade de regimes, tal como ocorria antes da Constituição Federal de 1988 (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 263-265).

estatutário, a impedir qualquer possibilidade de negociação acerca do objeto do conflito trabalhista que sobrevenha nessa espécie de relação jurídica. Essa posição será tratada com mais detalhes no capítulo dois, do presente trabalho.

Pois bem. Analisado todo esse cenário, passa-se, agora, a tratar de cada um dos regimes jurídicos que podem atualmente reger o vínculo profissional dos servidores públicos com a Administração.

### ***1.1.3 Especificidades dos regimes jurídicos funcionais dos servidores públicos***

Entende-se por regime jurídico funcional do servidor público o conjunto de direitos e deveres a que esse agente se submete em razão do vínculo jurídico que o liga à entidade subordinante estatal.<sup>19</sup> Dessa forma, a depender da espécie de servidor, haverá um regramento específico para reger a sua relação jurídica com o Estado.

Com o propósito de identificar as principais especificidades das normas aplicáveis a cada regime jurídico, notadamente para delimitar com precisão os focos de possíveis conflitos que possam surgir entre os entes da Administração e os respectivos servidores, passa-se agora a tecer breves considerações sobre cada um desses regimes.

O primeiro regime jurídico a ser analisado é o estatutário, aplicável aos servidores públicos com a mesma denominação (servidores públicos estatutários). Segundo José dos Santos Carvalho Filho<sup>20</sup>, duas são as características desse regime. A primeira regra é a da natureza da relação jurídica. Tratando-se de relação de direito público, o regime estatutário não tem natureza contratual, razão pela qual não pode ser enquadrado no sistema dos negócios jurídicos bilaterais de direito privado. Essa concepção, conforme se verá no capítulo seguinte, é muito importante no que tange ao presente estudo, pois é aventada comumente por aqueles que defendem uma acentuada restrição ao poder de negociação dos entes públicos, no que concerne às pretensões trabalhistas dos seus servidores estatutários.

A segunda característica desse regime, ainda segundo o referido autor, é a da pluralidade normativa, que indica, como já visto, que as regras do regime estatutário devem ser estabelecidas nos estatutos a serem elaborados por cada uma das entidades federativas em que laboram os respectivos servidores, mediante lei específica. Na União Federal, por exemplo, o regime estatutário é regrado pela Lei n. 8.112, de 11/12/1990. Nesse diploma,

---

<sup>19</sup> CASTRO, Carlos Borges de. *Regime jurídico da CLT no funcionalismo*. São Paulo: Saraiva, 1981. p. 01.

<sup>20</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*, 27. ed. rev., ampl. e atual. até 31-12-2013. São Paulo: Atlas, 2014. p. 603-604.



constam normas sobre nomeação, posse e investidura dos servidores federais, normas de caráter disciplinar e direitos de cunho análogo ao dos direitos trabalhistas (férias, licença, etc.), entre outras.

Diversas normas pertinentes ao regime jurídico estatutário, entretanto, têm previsão na própria Constituição Federal, sendo aplicáveis a todos os entes da Federação, ora porque a Constituição Federal assim expressamente estabelece, ora em virtude do princípio constitucional da simetria. É por essa razão que José dos Santos Carvalho Filho afirma que o conjunto dessas normas compõe um verdadeiro estatuto constitucional do servidor público.<sup>21</sup>

O artigo 61, §1º, 11, “c”, da CF/88, por exemplo, preceitua que a iniciativa de lei que disponha sobre o regime jurídico dos servidores públicos, inclusive provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria, é do Chefe do Poder Executivo. Outra importante regra existente na Constituição é a referente à condição para ingresso no serviço público, prevista no artigo 37, II, da CF/88, que exige prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos, válido por dois anos, prorrogáveis por igual período. Há, ainda, a regra referente à aquisição de estabilidade, direito conquistado pelo servidor estatutário que permanecer no serviço público após três anos de efetivo exercício, nos termos da redação do artigo 41, da CF/88, alterada pela EC n. 19/1998.

Independentemente também de qualquer previsão em estatuto, o artigo 39, §3º, da CF/88, já estende aos servidores ocupantes de cargos públicos, ou seja, aos estatutários, diversos direitos sociais de natureza trabalhista, a exemplo do direito à redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança, do direito a adicional por trabalho noturno e do direito à proteção à mulher no mercado de trabalho. Todos os exemplos de direitos citados, assim como outros também elencados no artigo 39, §3º, da CF/88, a depender do modo como são (ou não) implementados em cada unidade federativa, são capazes de dar ensejo a conflitos entre os servidores e as entidades públicas aos quais eles se subordinam.

Quanto às normas relativas à remuneração, aspecto sabidamente capaz de ensejar severo dissenso entre prestadores e tomadores de serviço de qualquer natureza, sejam públicos ou privados, também existe extenso tratamento normativo no texto constitucional. O art. 37, inciso X, assegura aos servidores públicos o direito à revisão remuneratória anual.

---

<sup>21</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*, 27. ed. rev., ampl. e atual. até 31-12-2013. São Paulo: Atlas, 2014. p. 632.

O inciso XV, do mesmo artigo, assegura a irredutibilidade de vencimentos. O inciso XI, com a redação dada pela EC n. 41/2003, proíbi pagamento acima do teto remuneratório, segundo os critérios também estipulados nesse inciso. E o artigo 61, § 1º, II, “a”, cumulado com o artigo 37, X, por fim, preceitua que o aumento remuneratório depende de lei específica, sendo de iniciativa privativa do Chefe do Executivo a sua proposta.

O segundo regime a ser analisado é o regime trabalhista. Ao contrário do regime estatutário, aqui a relação jurídica tem natureza contratual, sendo regida sob a égide das normas existentes na Consolidação das Leis do Trabalho (Dec. Lei. n. 5.452/1943). Em razão disso, o ente estatal e o servidor público celebram, quando do início da relação, contrato de trabalho, praticamente nos mesmos moldes dos contratos celebrados na esfera privada.

No que concerne à Administração Indireta, atualmente, existem empregados públicos nas autarquias e em fundações públicas. Há, ainda, empregados públicos em diversos municípios do país. Muitos desses empregados foram contratados durante o período de vigência da redação do artigo 39, *caput*, da CF/88, trazida pela EC n. 19/98, que possibilitou, conforme se viu no item anterior, a existência de mais de um regime jurídico funcional no âmbito do mesmo ente federativo.

Ainda que a relação do empregado público com o ente estatal pertencente à Administração direta, autárquica e fundacional seja regida pela Consolidação da Leis do Trabalho, não se pode olvidar que diversos aspectos dessa relação sofrem influência das normas de Direito Público e das normas constitucionais acima citadas. Como exemplos, cita-se a incidência da norma que versa sobre a necessidade de aprovação em concurso público para ingresso no emprego público (art. 37, II), a que trata sobre a competência privativa e a necessidade de lei para a criação de emprego público (art. 61, § 1º, II, “a”), a que impõe a necessidade de lei especial para a concessão de aumento remuneratório (art. 37, X) e a que submete a remuneração desses servidores ao teto remuneratório constitucional (art. 37, XI).

Já a aplicação de algumas outras normas constitucionais à relação de emprego público é controvertida. A extensão da estabilidade prevista no artigo 41, da CF/88, aos servidores celetistas da Administração direta, autárquica e fundacional, por exemplo, ainda é objeto de posicionamentos em diversos sentidos.

O Tribunal Superior do Trabalho<sup>22</sup> e parte da doutrina entendem que os

---

<sup>22</sup> BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. Resolução n. 129/2005. Súmula n. 390: (...). I - O servidor público celetista da administração direta, autárquica ou fundacional é beneficiário da estabilidade prevista no art. 41 da CF/1988 (ex-OJ nº 265 da SDI-1 - Inserida em 27 set. 2002 e ex-OJ nº 22 da SDI-2 - Inserida em 20 set. 2000). DJ: 20, 22 e 25 abr. 2005.

empregados públicos fazem jus à estabilidade, nos moldes previstos no artigo 41, da CF/88, sem o que estaria comprometido o sistema de impessoalidade, moralidade e democratização, no qual se fundamenta a atividade pública.<sup>23</sup> Já outra parte da doutrina afirma que, diante da alteração promovida na redação do artigo 41, pela EC n. 19/98, somente fazem jus à estabilidade constitucional os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo, ou seja, os servidores estatutários.<sup>24</sup>

Outra situação, todavia, é aquela pertinente aos empregados públicos que ocupam posições nas empresas públicas e nas sociedades de economia mista. Os servidores dessas entidades exploradoras de atividades econômicas, pessoas jurídicas de direito privado, possuem, em razão da previsão constante no artigo 173, §1º, II, da CF/88, como visto, uma maior adstrição às normas celetistas.

Assim, apenas alguns poucos dispositivos constitucionais que versam sobre os servidores públicos têm incidência nas relações jurídicas dos empregados públicos das empresas públicas e das sociedades de economia mista, a exemplo do artigo 37, inciso II, que trata sobre concurso público, e inciso XI, que trata sobre o teto remuneratório (embora este se aplique a esses empregados apenas em hipótese específica<sup>25</sup>).

Há, por fim, que se abordar o regime jurídico do servidor temporário, que ingressa nos quadros da Administração nos moldes determinados pelo artigo 37, IX, CF/88. O dispositivo constitucional afirma que o regime desses servidores será instituído por lei, a ser elaborada por cada um dos entes federativos que tiver interesse na contratação de servidores temporários. A natureza do vínculo é contratual pública, de ordem jurídico-administrativa, conforme já decidiu o Supremo Tribunal Federal.<sup>26</sup>

O regime jurídico especial do servidor temporário é fundado em três pressupostos: (a) determinabilidade temporal da contratação, em razão da qual os contratos devem sempre ter prazo determinado; (b) temporariedade da função, fator pelo qual a própria necessidade do serviço para a Administração deve ser temporária; (c) excepcionalidade do interesse público, que traz o convencimento que situações administrativas comuns não

---

<sup>23</sup> DELGADO, Mauricio Godinho. *Curso de Direito do Trabalho*. 11. ed. São Paulo: LTr, 2012. p. 1274.

<sup>24</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 679-680.

<sup>25</sup> CF/88. Art. 37, §9º. O disposto no inciso XI aplica-se às empresas públicas e às sociedades de economia mista, e suas subsidiárias, que receberem recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral.

<sup>26</sup> STF. Pleno. RCL n. 5.381/AM. Rel.: Ayres Britto. Data de Julgamento: 17 mar. 2008. DJ: 8 ago. 2008. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=540721>>. Acesso em: 11 fev. 2017.

podem ensejar a contratação desses servidores.<sup>27</sup>

Vê-se, por todo o exposto, que cada regime jurídico possui diferentes normas. Essa pluralidade de normas dificulta, em razão da vasta gama de pretensões daí advindas, o tratamento uniforme dos conflitos que envolvem os servidores públicos, de uma maneira geral.

## **1.2 Compreensão dos conflitos**

O conflito é inerente à sociedade. Os estudos sobre o desenvolvimento da humanidade fazem referências aos mais diversos embates, iniciados por incontáveis motivos e que alcançaram o seu termo final com os mais inimagináveis desfechos.

Na realidade, a identificação de um grupo social, ainda que de pequena dimensão, formado por integrantes que jamais deram ensejo a qualquer espécie de conflito é tarefa árdua. O esforço, aliás, é igualmente hercúleo ainda que essa tentativa de visualização seja realizada no mais íntimo núcleo social, o familiar.

A ocorrência de conflitos, portanto, é inerente tanto às relações existentes entre pessoas pertencentes a mesma empresa, associação ou qualquer conglomerado com um número razoável de componentes, como às relações compostas unicamente por casais e por pais e filhos. Os conflitos, enfim, são fatores relevantes para o próprio desenvolvimento da história, sendo passagens comuns a todos os relacionamentos pessoais e sistemas sociais.

Os conflitos que envolvem os interesses coletivos trabalhistas dos servidores públicos, desse modo, formam apenas uma das espécies de conflito existentes na sociedade. No presente tópico, serão apresentados os estudos que, já a partir do seguinte, auxiliarão na compreensão dessa espécie de conflito.

### ***1.2.1 Definições conceituais sobre conflito***

Para se ter uma correta compreensão do que é um conflito, é necessário primeiro se atentar para um rigor terminológico. Conflito é um termo plurívoco, por certo. Habitualmente, sob o enfoque da semântica, diz-se que até objetos imateriais podem estar

---

<sup>27</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*, 27. ed. rev., ampl. e atual. até 31-12-2013. São Paulo: Atlas, 2014. p. 611.

em “conflito”. Cita-se, como exemplo, a menção habitual ao conflito de teses, de direções e até mesmo de dados informatizados.

Diante disso, é oportuno salientar que sob o ponto de vista de um enquadramento semântico interessa ao presente trabalho somente o conflito que, de algum modo, pode ser interpretado como aquele próprio a ser o objeto de um canal permanente de solução de dissensos, um ambiente de negociação, haja vista que é esse o objeto central deste estudo.

A definição do vocábulo conflito, segundo o sentido aqui proposto, torna-se clara quando a análise dessa figura é realizada em contraposição com a de outras, tratadas habitualmente – porém de forma equivocada –, como figuras idênticas a ela.

Quanto a esse aspecto, vale identificar que conflito não tem o mesmo significado que disputa. Por disputa, entende-se apenas aquilo que é uma dimensão do conflito. É a parcela aparente do conflito, que, por sua vez, é algo bem mais profundo e complexo.

Como ensina Carlos Eduardo de Vasconcelos, o conflito, na realidade, refere-se à concepção de um embate quando considerado todo o seu contexto, o seu histórico e os seus elementos<sup>28</sup>. Como exemplo, cita-se o conflito existente entre um homem e uma mulher casados, consubstanciado em uma relação tormentosa, fruto de constantes desentendimentos e desrespeito, vivenciados durante anos pelo casal.

Esse conflito (do casal), quando do divórcio, pode resultar no surgimento de uma disputa, caracterizada pela discordância acerca do direito sobre a guarda do filho, por exemplo. Vê-se que esse último aspecto (a disputa sobre a guarda) é importante e explícito, porém, guarda apenas uma dimensão parcelar do conflito (relação conturbada vivenciada por anos pelo casal), não abrangendo, portanto, toda a sua profundidade.

A importância da correta identificação da diferença entre esses dois termos (conflito e disputa) resulta do fato de que a solução da disputa nem sempre resultará na solução do conflito. Na verdade, é mais comum que não resulte. A solução da disputa costuma importar o saneamento da divergência superficial e aparente do conflito, mas raramente comporta uma solução definitiva para ele, fato muito comum de ser identificado, aliás, quando analisado o cenário dos processos submetidos ao Poder Judiciário.<sup>29</sup>

<sup>28</sup> Carlos Eduardo de Vasconcelos discorre sobre os três elementos do conflito interpessoal: a) *relação interpessoal*, composta de ao menos duas pessoas, com suas respectivas percepções, crenças e valores; b) problema objetivo, consistente na razão concreta e material do conflito; c) *trama ou processo*, representados por fatores como por que, onde, quando e como se deram as contradições que compõem o conflito, além das suas próprias implicações (VASCONCELOS, Carlos Eduardo de. *Mediação de conflitos e práticas restaurativas*. 4. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015. p. 23-24).

<sup>29</sup> ZAPPAROLI, Célia Regina; KRÄHENBÜHL, Mônica Coelho. *Negociação, mediação, conciliação, facilitação assistida, prevenção, gestão de crises nos sistemas e suas técnicas*. São Paulo: LTr, 2012. p. 33.

Em regra, na atuação do Poder Judiciário, é possível perceber que há apenas uma atividade de mera contenção ou acomodação, que não atinge, conforme se verá adiante, a estrutura em que se passa o conflito.<sup>30</sup> Findo o processo judicial, a maioria das vezes, resolve-se, quando muito, o problema explícito das partes, sem que se produza uma efetiva solução para a sua causa, mantendo-se, assim, incólume a matriz embrionária de novas e, talvez, idênticas desavenças.

Ainda nesse contexto, e também no que concerne à temática do Poder Judiciário, convém salientar que o vocábulo conflito também não é sinônimo de lide. Lide é o conflito de interesses qualificado por uma pretensão resistida e guarda correlação com o vocábulo litígio, habitualmente utilizado para se referir a embates que são levados à apreciação do juízo.<sup>31</sup>

Vistos esses pontos e sem olvidar que a precisa delimitação dos termos técnicos é imprescindível para a realização de uma qualificada pesquisa científica, convém observar que, muitas vezes, o legislador, a doutrina e a jurisprudência utilizam vocábulos análogos ao tratar de conflitos, relegando a um segundo plano o rigor semântico aqui exposto.<sup>32</sup>

De qualquer forma, no presente trabalho, respeitar-se-á as diferenças terminológicas supra expostas. Será utilizada, como sinônimo de conflito, a expressão controvérsia, tal como, inclusive, fazem a Lei de Mediação Brasileira (Lei n. 13.140/2015) e o Código de Processo Civil (Lei n. 13.105/2015), ao tratarem do instituto.<sup>33</sup> Além disso, com o intuito de facilitar a exposição do tema, outros vocábulos, como embate, desavença, dissenso e confronto também serão utilizados como sinônimos de conflito, no exato sentido aqui proposto.

Pois bem, passando agora para a análise do conceito de conflito, convém salientar que, mesmo que considerado apenas o cenário semântico ora abordado, esse conceito também comporta um número elevado de definições.

Segundo Tércio Sampaio Ferras Júnior, o homem revela interesses ou preferências, os quais, nas interações sociais, muitas vezes, são incompatíveis com os de outra pessoa. Nesse contexto, para o autor, conflito é uma “*incompatibilidade que exige*

---

<sup>30</sup> ZAPPAROLI, Célia Regina; KRÄHENBÜHL, Mônica Coelho. *Negociação, mediação, conciliação, facilitação assistida, prevenção, gestão de crises nos sistemas e suas técnicas*. São Paulo: LTr, 2012. p. 33.

<sup>31</sup> CARNELUTTI, Francesco. *Sistema de Derecho procesal Civil*. v. 1. Trad. Niceto Alcalá-Zamora p Castillo e Santiago Sentís Melendo. Buenos Aires: Uteha, 1944. p. 11.

<sup>32</sup> HALE, Durval *et al.* *O Marco Legal da Mediação no Brasil. Comentários à Lei n. 13.140, de 26 de junho de 2015*. São Paulo: Atlas, 2015. p. 69.

<sup>33</sup> TARTUCE, Fernanda. *Mediação nos conflitos civis*. 2. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015. p. 04.

*decisão*”, razão pela qual devem ser criadas formas que sejam capazes de harmonizar esses interesses incompatíveis ou que possibilitem, de alguma outra maneira, a resolução desses conflitos.<sup>34</sup>

Amauri Mascaro Nascimento, ao abordar o tema sob a perspectiva da relação coletiva trabalhista, afirma que conflito é a exteriorização da insatisfação de trabalhadores com as suas condições laborais, que se expressa por uma crise nessa relação e pela ruptura do modelo jurídico existente. Ainda segundo o autor, essa exteriorização, nesses casos, pode ser violenta, como no caso das greves, ou pacífica, por meio da reivindicação de um grupo, ou somente pelo seu líder.<sup>35</sup>

Lia Regina Sampaio e Adolfo Braga Neto, ao tratarem do tema sob um enfoque bastante convergente às ilações que serão apresentadas no presente trabalho, aduzem que conflito é “*um conjunto de propósitos, métodos ou condutas divergentes, que acabam por acarretar um choque de posições antagônicas, em um momento de divergências entre as pessoas, sejam físicas, sejam jurídicas*”.<sup>36</sup>

O conceito acima citado apresenta um elemento relevante para a análise que será feita doravante, qual seja a menção à intersubjetividade. A menção à intersubjetividade evidencia que está a se tratar de um conflito existente entre atores revestidos de subjetividade, isto é, dotados de valores, crenças, desígnios, entre outros fatores.

Esse conceito tem ainda como ponto de destaque a previsão acerca da existência de interesses contraditórios, demonstrados e defendidos por atores sociais mediante mecanismos que objetivam que cada qual faça prevalecer a sua vontade em detrimento do anseio do outro. E, sob esse enfoque conceitual e ainda introdutório, interesse pode ser definido, segundo a clássica compreensão de Plácido e Silva<sup>37</sup>, como a manifestação de uma utilidade ou vantagem, com o escopo de que seja satisfeita uma necessidade, independentemente da natureza que ela possua (moral, intelectual, fisiológica, material, etc.).

O interesse contraditório de cada sujeito e a utilização de mecanismos para que seja alcançada a satisfação desse interesse são, de fato, perceptíveis em vários conflitos cotidianos. Como exemplo, citam-se os conflitos empresariais, nos quais, invariavelmente,

<sup>34</sup> FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. *Introdução ao Estudo do Direito*. São Paulo: Atlas, 1988. p. 81.

<sup>35</sup> NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Conflitos Coletivos de Trabalho*. São Paulo: Saraiva, 1978. p. 11-27.

<sup>36</sup> SAMPAIO, Lia Regina Castaldi; BRAGA NETO, Adolfo. *O que é mediação de conflitos?* São Paulo: Brasiliense, 2007. p. 31.

<sup>37</sup> SILVA, De Plácido e. *Vocabulário Jurídico*. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 759.

as partes que detêm melhores meios técnicos e econômicos acabam se sobressaindo no embate.

Não obstante esses primeiros esforços para o fim de se conceituar o que seria um conflito na sua modalidade conflito *intersubjetivo*, verifica-se que essa compreensão somente é realmente satisfatória quando efetuada à luz dos estudos produzidos em outras ciências, a exemplo dos conhecimentos produzidos nas áreas da psicologia e da sociologia.

Com efeito, entre diversas ciências que se ocupam do estudo do conflito, a psicologia é uma das que mais traz contribuições ao entendimento do fenômeno.<sup>38</sup> Aspectos relacionados à ordem psicológica dos indivíduos são, por certo, fatores que mais influenciam o surgimento e a manutenção de conflitos.

Quanto a esse ponto, relata Dante Pinheiro Martinelli que as diferenças de personalidade são comumente invocadas para explicar desavenças entre pessoas no trabalho, por exemplo, quando as partes em desacordo fazem menção à presença de características indesejadas no perfil psicológico dos seus opositores.<sup>39</sup>

Ainda acerca dos aspectos psicológicos dos sujeitos confrontantes, é interessante também observar a teoria de Bernard Mayer, conquanto os seus estudos não se atenham exclusivamente ao campo da psicologia. Segundo a obra do autor, quando se aborda o conflito, devem ser analisadas as dimensões cognitiva, emocional e comportamental das partes que compõem os polos da relação conflituosa.<sup>40</sup>

Não obstante a importância da ciência da psicologia para a compreensão do conflito, certo é o fato de que é na ciência da sociologia e na ciência política os campos nos quais se encontram os terrenos mais férteis para a evolução do presente trabalho. Passa-se, então, à análise do conflito sob uma perspectiva própria a ciência da sociologia. Posteriormente, no tópico seguinte, analisa-se o conflito sob um viés político, à luz da denominada teoria do conflito intersubjetivo de justiça.

---

<sup>38</sup> TARTUCE, Fernanda. *Mediação nos conflitos civis*. 2. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015. p. 07.

<sup>39</sup> MARTINELLI, Dante Pinheiro. *Negociação empresarial. Enfoque sistêmico e visão estratégica*. Manole: São Paulo, 2002. p. 12-13.

<sup>40</sup> No que concerne à dimensão cognitiva, merece destaque a ideia de que o conflito deriva da percepção do sujeito. Quanto a esse ponto, vale enfatizar que o conflito é influenciado não apenas pela percepção acerca da necessidade de um determinado bem, como também pela percepção referente ao comportamento de resistência da outra parte. No campo das emoções, é relevante a análise do estado psíquico da insatisfação, que ocorre pela impossibilidade da conquista de um bem material ou imaterial, a impedir a satisfação de algum interesse, ou pelas mudanças ocorridas em um sistema social específico. Por fim, o aspecto comportamental refere-se ao modo de agir e, principalmente, de reagir dos indivíduos. Vale dizer, é a maneira como o sujeito expressa os seus desejos e as suas insatisfações (MAYER, Bernard. *The dynamics of conflict resolution - a practitioner's guide*. San Francisco: Jossey-Bass, 2000. p. 4 ss.).



### 1.2.2 *Compreensão sociológica do conflito*

A sociologia possui conteúdo importante para uma boa compreensão dos conflitos. O enfoque da análise dessa ciência é o denominado conflito social, sendo este, segundo Lewis Coser<sup>41</sup>, a luta, com repercussão na estrutura da sociedade, por valores e reclamação por *status*, poder ou recursos escassos, em que os objetivos dos oponentes são neutralizar, ferir ou eliminar os seus rivais. Nesse contexto, os aspectos de ordem psicológica do indivíduo, acima tratados, não compõem o núcleo da discussão, embora, por certo, também não possam ser totalmente ignorados.

A análise do presente trabalho, frise-se desde logo, se dá justamente sob a ótica do conflito social, já que se refere, como se verá adiante, aos interesses coletivos trabalhistas de uma determinada categoria de trabalhadores (os servidores públicos).

As teorias sociológicas mais relevantes sobre o conflito social partem de primados que podem ser considerados diametralmente opostos quanto à natureza desse fenômeno.

A primeira corrente sociológica que aborda o tema pertence a um período em que o conflito era visto estritamente como um fator negativo, detentor da capacidade de desagregar a sociedade e obstaculizar as finalidades últimas do Estado. À luz desse entendimento, a rápida eliminação do dissenso era o único objetivo que possuíam aqueles que, de alguma forma, eram responsáveis por administrá-lo.<sup>42</sup>

A corrente sociológica denominada funcionalismo representa essa posição. Segundo os funcionalistas, entre os quais se destaca Durkheim, a sociedade é um sistema cuja ordem pressupõe o consenso moral dos seus componentes. A partir dessa concepção, o conflito deve ser prevenido, sob pena de levar a estrutura social a um colapso.<sup>43</sup>

Hodiernamente, porém, entende-se que a ocorrência do conflito é algo natural na sociedade, podendo, inclusive, trazer benefícios e acarretar a evolução dos seus protagonistas. Evita-se, com o conflito, a estagnação das relações sociais. Logo, entendimentos mais atuais defendem a aceitação do conflito como componente intrínseco da sociedade, capaz de promover, quando bem administrado, a evolução da forma de pensar, de agir e de ser de todos os envolvidos.

---

<sup>41</sup> COSER, Lewis Alfred. *The functions of social conflict*. New York: The Free Press, 1986. p. 07.

<sup>42</sup> DINAMARCO, Cândido Rangel. *A instrumentalidade do processo*. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 141.

<sup>43</sup> GIDDENS, Anthony. *Sociologia*. 6. ed. Porto Alegre: Penso Artmed, 2012. p. 16-17.

Em conformidade com essa segunda posição, os conflitos podem ser, portanto, destrutivos ou construtivos. Tudo dependerá, na realidade, da maneira como os sujeitos conflitantes lidam com esse confronto.<sup>44</sup>

O sociólogo alemão Max Weber é considerado um dos precursores dessa segunda posição, ao abordar o conflito, não como ato patológico, mas como um produto natural da relação social. A partir de então, outros importantes sociólogos, como Simmel, por exemplo, ao tratarem do conflito, já passaram a estudar esse fenômeno segundo a compreensão que o considera algo inerente ao mundo social.<sup>45</sup>

Um outro diferencial relevante encontrado na abordagem de Max Weber, importante para o presente estudo, é que o autor propôs desvincular o surgimento do conflito das figuras concernentes à relação de produção e ao estado da divisão do trabalho.<sup>46</sup>

Os estudos de Max Weber propugnam o afastamento do chamado determinismo estrutural, ou seja, repelem o entendimento de que os fenômenos sociais sejam unicamente reflexos de uma estrutura social dotada de um sentido intrínseco e que independe da ação individual. Segundo o autor, o ponto de partida de qualquer análise sociológica, inclusive a do conflito, se dá, na realidade, mediante a apreensão da ação do indivíduo e da sua finalidade no contexto social.<sup>47</sup>

A exposição de Max Weber sobre a dinâmica da sociedade inicia-se a partir da compreensão da ação social, sendo esta todo o comportamento que o agente produz e ao qual atribui um sentido, com a esperança de que os outros se comportem de uma certa maneira.<sup>48</sup> É a ação orientada pelo agente, com um sentido e conforme a conduta de outrem.

---

<sup>44</sup> DEUTSCH, Morton. A resolução do conflito. In: AZEVEDO, André Gomma de (org.). *Estudos em arbitragem, mediação e negociação*. v. 3. Brasília: Grupos de Pesquisa, 2004. Disponível em: <<http://www.arco.org.br/livros/estudos-de-arbitragem-mediacao-e-negociacao-vol3/parte-ii-doutrina-parte-especial/a-resolucao-do-conflito>>. Acesso em: 10 fev. 2017.

<sup>45</sup> BIRNBAUM, Pierre. Conflitos. In: BOUDON, Raymond (Dir.). *Tratado de Sociologia*. Teresa Curvelo (Trad.). Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1995. p. 256-257.

<sup>46</sup> Ao contrário do que propunha outras correntes sociológicas, capitaneada principalmente por Karl Marx, o entendimento de Max Weber era que a origem do conflito social não estava reduzida apenas ao elemento econômico, importando, outrossim, a vontade dos atores em impor o seu poder enquanto indivíduos em rivalidade entre si, para a conquista de recursos, riquezas, prestígio e, por consequência, mais poder (MOMMSEN, Wolfgang. Capitalismo e socialismo. O confronto com Karl Marx. In: GERTZ, René (Org. e Trad.). *Max Weber e Karl Marx*. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1997. p. 152-174.).

<sup>47</sup> COHN, Gabriel. *Max Weber: sociologia*. 2. ed. São Paulo: Ática, 1982. p. 26.

<sup>48</sup> Desse conceito, extrai-se que a orientação segundo o comportamento de um terceiro, também chamada de relatividade, é o fator fundamental para a caracterização de uma ação social. Faltando essa relatividade, a atividade de várias pessoas, ainda que uniforme, não pode ser tida por social (WEBER, Max. *Economia e Sociedade*. Tradução Régis Barbosa; Karen Elisabete Barbosa. 4. ed. Brasília: Editora UnB, 2000. v.1. p. 13.).

A orientação da ação social, por sua vez, é baseada na noção de oportunidade. Isso significa dizer que o agente, quando realiza a sua ação, o faz contando com uma regularidade objetiva da posterior conduta do outro, pretendendo, com isso, alcançar o objetivo pelo qual produziu a sua própria conduta. Essa orientação deriva de uma compreensão de probabilidade, determinada por condições objetivas, isto é, imagina-se (quando da ação) que o outro terá determinada conduta, quer porque ela era prevista em regulamento, quer em um hábito, quer em um valor ou crença.<sup>49</sup>

O aspecto efetivamente sociológico da teoria de Weber, porém, aparece quando se analisa o conceito capaz de aferir a regularidade dessas condutas e, principalmente, o seu caráter coletivo, evidenciando-se, com isso, que diversos indivíduos agem o tempo todo de forma análoga e recíproca. O conceito que proporciona essa compreensão, conforme expõe as lições do autor, é o de relação social.

Por relação social, entende-se que múltiplos indivíduos se comportam reciprocamente em conformidade com um conteúdo de sentido compartilhado por eles.<sup>50</sup> Vê-se, portanto, que a presença de reciprocidade, ainda que em grau de probabilidade, é o caráter diferencial entre o conceito de ação social e o de relação social.<sup>51</sup>

Julien Freund<sup>52</sup>, ao analisar a obra de Max Weber, explica que a probabilidade de reciprocidade não significa solidariedade. Dessa forma, a reciprocidade na conduta não deve ser entendida como sinônimo de atribuição de mesmo conteúdo significativo à relação social.

Expostos todos esses conceitos, verifica-se que é justamente no contexto da relação social que se insere a questão do conflito, em Max Weber. Em sua consagrada obra *Economia e Sociedade*, o autor trata do conflito, atribuindo-o a denominação luta (*kampf*), afirmando que ela é uma *relação social* que se caracteriza por exprimir a orientação de uma

---

<sup>49</sup> FREUND, Julien. *Sociologia de Max Weber*. Luís Cláudio de Costa e Castro. (Trad.). São Paulo: Rio de Janeiro: Forense, 1970. p. 90-91.

<sup>50</sup> WEBER, Max. *Economia e Sociedade*. Tradução Régis Barbosa; Karen Elsabete Barbosa. 4. ed. Brasília, DF: Editora UnB, 2000. v.1. p. 16.

<sup>51</sup> O autor, ao explicar essa diferença, afirma que na ação social a conduta do agente está orientada pela conduta de outro, ao passo que na relação social, os múltiplos agentes envolvidos orientam-se por um conteúdo de sentido reciprocamente compartilhado. Assim, ainda segundo o autor, a amizade é uma relação social, porque a conduta de cada participante envolve um conteúdo de sentido capaz de orientar regularmente a ação de cada indivíduo em relação a múltiplos outros possíveis e que, portanto, manifestam-se sempre que as ações correspondentes são realizadas (COHN, Gabriel. *Max Weber: sociologia*. 2. ed. São Paulo: Ática, 1982. p. 30.).

<sup>52</sup> Para explicar essa assertiva, o autor expõe o fato de que dois adversários orientam reciprocamente suas condutas em uma relação social conflituosa, justamente porque não dão a essa relação o mesmo conteúdo significativo, ou seja, não realizam atitudes inteiramente idênticas e convergentes (de pacificação). É em razão desse fator que o autor afirma que as relações sociais podem ter reciprocidade positivas (solidária) ou negativas (antagônica) (FREUND, Julien. Op. cit. p. 95.).

atividade, com o propósito de fazer triunfar a vontade de um sobre a vontade do outro, contra a sua resistência ou a dos seus parceiros.<sup>53</sup>

Ainda à luz dos ensinamentos de Weber, o conflito (*kampf*) é eterno e está na base de diversas manifestações sociais, não sendo possível suprimi-lo definitivamente da sociedade. O conflito, segundo a obra de Weber, está na base do poder, que é a existência da oportunidade de fazer triunfar, no interior de uma relação social, sua própria vontade em detrimento da do outrem. Está ainda na base do domínio que é a existência da oportunidade de encontrar pessoas dispostas a obedecer ordens de conteúdo determinado<sup>54</sup>, sendo oportuno lembrar que, para Weber, todas as áreas da ação social mostram-se profundamente influenciadas pelo domínio.<sup>55</sup>

A análise do conflito sob a ótica de todos esses ensinamentos de Max Weber, conforme já observado, foi essencial para retirar o seu caráter patológico, haja vista que o autor, como visto, identificou que o confronto é um fenômeno social natural, cuja presença pode se dar em qualquer relação social.

### ***1.2.3 Sujeitos, bens, encargos e condutas antagônicas existentes no conflito intersubjetivo de justiça***

Tomando por base uma concepção política do conflito, Antonio Rodrigues de Freitas Junior aborda o tema do *conflito intersubjetivo de justiça*. Para o autor, uma correta compreensão dessa espécie de conflito (*intersubjetivo de justiça*) exige a análise de um aspecto próprio muito importante. Segundo ele, a característica diferencial intrínseca a essa espécie de conflito é a de que os atores em confronto necessariamente discordam quanto à forma *moralmente* mais justa para a solução do dissenso. E, ainda, segundo o autor, essa forma mais justa, contudo, não precisa ser necessariamente a mais lícita (isto é, de acordo com os textos das leis em si).<sup>56</sup>

---

<sup>53</sup> WEBER, Max. *Economia e Sociedade*. Tradução Régis Barbosa; Karen Elsabete Barbosa. 4. ed. Brasília, DF: Editora UnB, 2000. v.1. p. 23.

<sup>54</sup> FREUND, Julien. *Sociologia de Max Weber*. Luís Cláudio de Costa e Castro. (Trad.). São Paulo: Rio de Janeiro: Forense, 1970. p. 100-101.

<sup>55</sup> WEBER, Max. *Economia e Sociedade*. Tradução Régis Barbosa; Karen Elsabete Barbosa. 4. ed. Brasília, DF: Editora UnB, 1999. v. 2. p. 187.

<sup>56</sup> Quer se dizer que, consoante o entendimento de Freitas, no conflito intersubjetivo de justiça, há necessariamente uma divergência acerca de qual seria a decisão mais correta sob o ponto de vista dos valores morais em jogo em um embate. Ainda segundo o autor, seria indiferente, contudo, para essa definição, o que diz eventual texto normativo existente sobre uma determinada matéria (FREITAS JUNIOR, Antonio Rodrigues de. Teoria Geral do Conflito – visão do Direito. In: LAGRASTA, Valéria Ferioli; *et al* (coord.). *Conciliação e Mediação. Ensino em construção*. São Paulo: IPAM; Brasília: Enfam, 2016. p. 329-334.).

Diante dessa característica, de modo diverso do que ocorre em um conflito comercial, por exemplo, no qual os comportamentos dos sujeitos em conflito são pautados nas regras de mercado, no conflito intersubjetivo de justiça, as condutas derivam de uma reflexão moral acerca do que se entende por mais justo no caso em apreço. As condutas antagônicas, portanto, fundam-se em convicções morais das partes que ocupam os polos da relação conflituosa.

Os conflitos intersubjetivos de justiça, ainda segundo Antonio Rodrigues de Freitas Junior, merecem estudo acurado quanto a alguns pontos, cuja análise é extremamente importante para a correta compreensão desse fenômeno social.

O primeiro ponto que merece atenção refere-se aos sujeitos dessa espécie de conflito. Podem esses sujeitos, segundo o autor, ser pessoas físicas, jurídicas ou até mesmo entes despersonalizados. O conflito de justiça é uma espécie de conflito intersubjetivo, como dito, porém, é preciso salientar que nem sempre esses atores são pessoas humanas. Essa característica, aliás, é ainda mais notória nos tempos atuais, momento em que cresce, em todas as instâncias, o campo de atuação de entes representativos dos mais variados agrupamentos sociais.

Esse apontamento (atores pessoas jurídicas ou entes despersonalizados), conforme se verá, tem grande relevância no que concerne à temática pertinente aos conflitos trabalhistas relacionados aos entes da Administração, objeto da presente dissertação, em razão da habitual presença dos sindicatos como entidades representantes das pessoas humanas conflitantes, os trabalhadores, nessa espécie de relação conflituosa.

Outro ponto importante no que concerne ao surgimento dos conflitos intersubjetivos de justiça se refere à correta compreensão do denominado *problema alocativo* desse conflito. Antonio Rodrigues de Freitas Junior, quanto a esse ponto, expõe que consiste o problema alocativo no ônus acerca da imposição de um encargo inevitável ou da destinação de um bem tido por escasso em um determinado contexto, podendo ambos (bem e encargo) serem materiais ou imateriais.<sup>57</sup>

Em outros termos, constata-se que o conflito é o reflexo do quadro de escassez de um determinado bem, quando dois ou mais sujeitos o pretendem e advém, em virtude

---

<sup>57</sup> FREITAS JUNIOR, Antonio Rodrigues de. Teoria Geral do Conflito – visão do Direito. In: LAGRASTA, Valéria Ferioli; *et al* (coord.). *Conciliação e Mediação. Ensino em construção*. São Paulo: IPAM; Brasília: Enfam, 2016. p. 332-333.

dessa concorrência, uma escolha que determinará a quem ele (bem) será destinado e, por consequência, a quem ele será negado.<sup>58</sup>

Uma outra forma pela qual pode surgir o conflito, ainda segundo a compreensão de Antonio Rodrigues de Freitas Junior, aqui exposta, é em razão da atribuição de um encargo inevitável, efetuada mediante um processo de escolha de alguém, quando dois ou mais sujeitos repudiam que lhes seja imposto esse ônus.

A escassez de bens considerada apta a constituir um problema alocativo e, por consequência, gerar um conflito, pode ser real ou presumida, sendo esta última aquela que deriva da percepção (muitas vezes equivocada) dos próprios atores, segundo critérios subjetivos e próprios de convencimento. Já quanto ao encargo, o problema alocativo do conflito é representado pela destinação de uma determinada privação, a exemplo do ônus que é direcionado a um empregado dispensado pela empresa na qual trabalha.<sup>59</sup>

Elucida Antonio Rodrigues de Freitas Junior, por fim, que, para um problema alocativo ser apto a produzir um conflito, deve existir, entre os sujeitos, comportamentos antagônicos, isto é, condutas vetorialmente opostas acerca da destinação do bem ou da atribuição do encargo em questão. Sem esse comportamento efetivamente antagônico se estará apenas diante de uma situação contraditória em abstrato, e não de um conflito real.<sup>60</sup>

Considerando-se o quanto exposto até aqui, o conflito intersubjetivo de justiça pode ser conceituado como a incompatibilidade surgida do advento de condutas antagônicas em que os sujeitos possuem compreensões morais colidentes sobre o modo mais justo para a solução de problemas alocativos, incidentes da destinação de um bem escasso ou da imposição de um encargo.

---

<sup>58</sup> O entendimento de autores como Ada Pellegrini Grinover converge ao quanto exposto ao afirmarem que os conflitos se caracterizam por serem situações em que uma pessoa pretende um bem que não pode obter porque aquele que poderia satisfazer a sua pretensão não o faz, aduzindo ainda, como complemento desse raciocínio, que a *proibição advinda do direito* seria a outra razão que poderia dar origem a um conflito (GRINOVER, Ada Pellegrini; CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; DINAMARCO, Candido Rangel. *Teoria geral do processo*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 26.).

<sup>59</sup> Nas palavras do autor, é perceptível das exposições desses conceitos (escassez e encargo) que há a existência de uma verdadeira correlação lógica entre essas duas formas de advento dos problemas alocativos. Isso porque sempre que houver a destinação positiva de um bem escasso, haverá, inevitavelmente, a privação desse bem para outrem. Da mesma forma, sempre que houver a imposição de um encargo a alguém, outrem obterá um efeito exoneratório (FREITAS JUNIOR, Antonio Rodrigues de. *Teoria Geral do Conflito – visão do Direito*. In: LAGRASTA, Valéria Ferioli; *et al* (coord.). *Conciliação e Mediação. Ensino em construção*. São Paulo: IPAM; Brasília: Enfam, 2016. p. 332-333).

<sup>60</sup> *Ibid.* p. 334.

### **1.3 Análise dos conflitos que envolvem os servidores à luz da teoria do conflito intersubjetivo de justiça**

A teoria do conflito intersubjetivo de justiça, estudada no tópico anterior, propicia uma adequada forma de análise dos conflitos que envolvem os interesses coletivos trabalhistas dos servidores públicos. Há, nos conflitos dos servidores públicos, todos os fatores que constituem um típico conflito intersubjetivo de justiça, vale dizer, sujeitos dotados de subjetividade, que realizam condutas antagônicas, fundadas em compreensões morais colidentes sobre o modo mais justo para a solução de problemas alocativos, incidentes da destinação de um bem escasso ou da imposição de um encargo.

A fim de trazer uma correta compreensão dessa assertiva, demonstrando a conveniência de se compreender os conflitos que envolvem os servidores públicos a partir da teoria do conflito intersubjetivo de justiça, será efetuada, nos próximos itens, a decomposição dos elementos conceituais dessa espécie de conflito, cotejando cada um dos componentes daí advindos com as nuances que são próprias aos dissensos coletivos existentes entre a Administração e os seus trabalhadores.

#### ***1.3.1 Bens e encargos referentes aos conflitos que ocorrem entre os servidores e a Administração***

O primeiro aspecto a ser abordado se refere a quais bens escassos e encargos incidem o problema alocativo dos conflitos que envolvem os servidores públicos. Em outras palavras, quais são os bens escassos e os encargos que dão ensejo a essa espécie de conflito? O que se pretende nessa espécie de embate (bem escasso) ou o que se repudia e se quer evitar (encargo)?

Para responder a essas primeiras questões, vale observar inicialmente que as pretensões que dão ensejo aos conflitos que envolvem servidores públicos fundam-se, em regra, nos mesmos direitos de natureza trabalhista que originam as postulações dos trabalhadores da iniciativa privada.

Conforme já abordado no primeiro tópico deste capítulo, as disposições constantes no artigo 39, §3º, da CF/88, estabelecem que os direitos sociais de cunho laboral dos servidores públicos são, salvo algumas exceções, os mesmos que os dos trabalhadores

celetistas. Por essa razão, Arnaldo Boson Paes<sup>61</sup> afirma que os motivos que levam os servidores públicos a deflagrarem conflitos coletivos são idênticos aos que embasam os pleitos dos trabalhadores privados, pois, em ambos os casos, as preocupações convergem e objetivam a definição de salários e vantagens econômicas, segurança no trabalho, igualdade de tratamento, entre outras pretensões.

Antonio Rodrigues de Freitas Junior<sup>62</sup>, como visto, ao tratar sobre os aspectos gerais do conflito intersubjetivo de justiça, afirma que os bens escassos podem ser materiais ou imateriais. À luz dessa compreensão, vê-se que, nos conflitos concernentes aos direitos trabalhistas (nesse ponto também compreendidos, aliás, os dissensos referentes não somente aos trabalhadores públicos, mas também aos privados), os bens escassos aptos a gerar o embate são comumente os bens materiais, cuja ausência impede ou dificulta a efetiva implementação dos direitos laborais acima aludidos.

Sob esse viés, pode-se falar, por exemplo, na ausência ou insuficiência de equipamentos de proteção individual e coletiva (bens materiais), fato que resulta na inviabilidade da materialização do direito à redução dos riscos inerentes ao trabalho (art. 7º, XXII, da CF/88), a que fazem jus trabalhadores estatutários e celetistas, públicos ou privados.

Ao que parece, porém, ao se falar em bens escassos aptos a gerar conflitos de trabalho que envolvem servidores públicos, está se falando inevitavelmente na ausência de recursos financeiros, cuja existência é imprescindível para a consecução dos diversos direitos trabalhistas de ordem remuneratória.

Com efeito, na prática, é em razão da falta de recursos financeiros que as entidades públicas não efetuam o pagamento dos direitos trabalhistas de ordem remuneratória a que fazem jus os seus servidores, a exemplo dos décimos terceiros salários, das remunerações do trabalho noturno superiores às do diurno, dos adicionais por serviços extraordinários e por tempo de serviço, entre outros, gerando, com isso, diversos conflitos laborais. É também em virtude desse mesmo motivo que as entidades públicas, muitas vezes, se recusam a conceder a revisão geral anual aos seus servidores, negando eficácia a direito previsto na Constituição Federal (art. 37, X, da CF/88), ensejando, dessa forma, os

---

<sup>61</sup> PAES, Arnaldo Boson. *Negociação coletiva na função pública*. São Paulo: LTr, 2013. p. 48.

<sup>62</sup> FREITAS JUNIOR, Antonio Rodrigues de. Teoria Geral do Conflito – visão do Direito. In: LAGRASTA, Valéria Ferioli; et al (coord.). *Conciliação e Mediação. Ensino em construção*. São Paulo: IPAM; Brasília: Enfam, 2016. p. 332.



recorrentes conflitos por aumentos remuneratórios de que tanto se tem notícia no âmbito da Administração Pública.

Os recursos financeiros, portanto, certamente figuram na maioria das vezes como o bem escasso de que trata a teoria do conflito intersubjetivo de justiça, sendo, com isso, elemento apto a deflagrar os conflitos de trabalho que envolvem os servidores públicos.

Não obstante esse fato, assim como propõe a aludida teoria do conflito intersubjetivo de justiça, os dissensos que envolvem interesses dos servidores públicos podem também surgir não apenas pela pretensão de um bem escasso, mas sim em razão da atribuição de um encargo inevitável, recusado pelos sujeitos do conflito.

Quanto a essa segunda forma de origem do embate, as hipóteses mais comuns são aquelas referentes às transferências de horário ou período de trabalho (diurno ou noturno) e de local de lotação (repartições, órgãos, etc.), muitas vezes determinadas em razão da necessidade de reorganização administrativa dos entes públicos. Há, ainda, quanto a essa segunda forma, hipótese de seleção de um grupo de trabalhadores para figurar na lista de servidores a serem dispensados, segundo a sistemática à que se refere o artigo 169, §3º, da CF/88. Cita-se, por fim, diante da concepção de que um encargo significa privação e exclusão<sup>63</sup>, o caso em que um benefício ou prerrogativa não é estendido a uma parcela de servidores, por, no entender da Administração, não fazerem esses profissionais parte do conjunto de trabalhadores públicos que estão abarcados por uma determinada situação fática ou legal.

No que tange a essa última hipótese, aliás, constata-se que, na prática, muitas vezes, a recusa de que determinado direito venha, ainda que de forma abstrata, a pertencer ao patrimônio jurídico de um grupo de servidores, está fundada também apenas em questões de ordem orçamentária. Nesse caso, ao que parece, está se falando novamente em restrição de orçamento, apta a exercer o papel de bem escasso objeto do conflito, pois, em última análise, é em razão da limitação orçamentária, que a pretensão não é satisfeita.

Ao se trazer à tona toda a questão da disponibilidade orçamentária das entidades públicas como fator apto a inviabilizar as pretensões dos servidores, invoca-se, inevitavelmente, duas abordagens jurídicas. A abordagem acerca da forma como são adquiridas as receitas financeiras públicas responsáveis por suportar os gastos com o quadro

---

<sup>63</sup> FREITAS JUNIOR, Antonio Rodrigues de. Teoria Geral do Conflito – visão do Direito. In: LAGRASTA, Valéria Ferioli; *et al* (coord.). *Conciliação e Mediação. Ensino em construção*. São Paulo: IPAM; Brasília: Enfam, 2016. p. 333.

de pessoal da Administração e a abordagem acerca das normas que estabelecem o modo como esses gastos devem ser realizados.

Quanto à primeira abordagem, é oportuno salientar que os gastos com o pessoal da Administração formam uma das espécies das denominadas despesas correntes, sendo essas as despesas públicas consideradas necessárias para a manutenção das atividades estatais. Em regra, as despesas correntes das entidades públicas são suportadas pela denominada receita corrente, espécie de receita pública que provém das atividades próprias do Estado, a exemplo da obtenção de recursos pela via da tributação, da cobrança de preços públicos, entre outras formas.<sup>64</sup>

A análise do artigo 169, *caput*, da Constituição Federal, somada à análise do artigo 19, da Lei Complementar Federal n. 101/2000, revela a importância da receita corrente como forma de custeio dos gastos com pessoal. Com efeito, ao tratar sobre as limitações de despesas com os servidores, o artigo 169, *caput*, da Constituição Federal, determina que a despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar. Atualmente, esse limite de gastos com pessoal encontra-se fixado no artigo 19, da Lei Complementar Federal n. 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo de 50% da receita corrente líquida para a União e 60%, para os Estados e Municípios.

Ainda dentro do contexto da limitação de gastos com os servidores públicos, a Lei Complementar Federal n. 101/2000 estabelece também o que deve ser entendido como despesa total com pessoal, para efeito da previsão constante no artigo 169, *caput*, da CF/88, acima citada. O artigo 18, desse diploma, expressa que estão abarcados dentro do conceito de despesa total o somatório de gastos com mandatos, cargos e empregos públicos, relativos a servidores ativos e inativos, independentemente de qual seja a espécie remuneratória, a exemplo de vencimentos fixos, como os subsídios ou variáveis, como os adicionais e as horas extras. Enfim, trata-se de rol bastante amplo, que abrange praticamente todas as formas de dispêndio de valores da Administração com os seus servidores.

Além do limite de despesa total, a Constituição Federal impõe ainda outros parâmetros normativos a serem observados para a concessão de vantagens e aumentos de gastos com pessoal na Administração Pública. Após a promulgação da EC n. 19/98, o parágrafo 1º, do artigo 169, da CF/88, passou a prever que a concessão de qualquer vantagem

---

<sup>64</sup> PISCITELLI, Tathiane. *Direito Financeiro Esquemático*. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2011. p. 82.

ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, estão sujeitas a duas condições. A primeira, prevista no inciso I, do referido parágrafo, é a prévia existência de dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes. A segunda, prevista no inciso II, é a existência de autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvados os casos das empresas públicas e das sociedades de economia mista, já que estas são pessoas jurídicas de direito privado.

Nos termos do artigo 21, incisos I e II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, a criação de cargos e empregos, a alteração de estrutura e a concessão de aumento remuneratório ou qualquer vantagem que não atendam às condições impostas pelo artigo 169, da CF/88, acima elencadas, serão nulas de pleno direito.<sup>65</sup>

Como visto, a aquisição das receitas financeiras que irão constituir o orçamento público apto a viabilizar o pagamento do quadro de pessoal da Administração apresenta minucioso tratamento normativo. Da mesma forma, a disponibilidade desses valores também está jungida a um rígido sistema legal de proteção, mediante o qual se pretende evitar uma desmesurada oneração dos cofres públicos.

Verifica-se, por todo o exposto, que os recursos financeiros podem ser considerados um bem escasso, cuja insuficiência é apta a deflagrar o dissenso entre a Administração e os servidores.

Diante desse cenário, a suficiência ou a insuficiência orçamentária e as restrições existentes no ordenamento jurídico com o propósito de que o erário seja preservado são elementos que devem ser analisados em conjunto, apresentando-se, sob um ponto de vista pragmático, como fatores capazes de influenciar na consecução das pretensões trabalhistas por parte dos servidores públicos, e, por consequência, no surgimento de conflitos coletivos nessa seara.

### ***1.3.2 Sujeitos do conflito e os interesses coletivos trabalhistas dos servidores públicos***

Outro ponto de destaque, quando se estuda o conflito que envolve os interesses

---

<sup>65</sup> CAVALCANTE, Jouberto de Quadros Pessoa; JORGE NETO, Francisco Ferreira. *O empregado público*. 4. ed. São Paulo: LTr, 2014. p. 308.

coletivos dos servidores é a questão referente aos sujeitos que ocupam os polos da relação conflituosa. Uma análise desatenta traria o convencimento de que esse ponto não comporta qualquer desafio, haja vista que essa espécie de dissenso tem dois sujeitos em posições antagônicas bem evidentes: os servidores públicos, de um lado, e a entidade pública, na qualidade de empregador, do outro.

Essa compreensão simplória, porém, não é a mais adequada, pois o conflito de que se trata apresenta aspectos bem peculiares quanto aos seus sujeitos, principalmente devido à presença da figura do sindicato, como entidade representante desses trabalhadores.

Em razão disso, alcança-se o momento de se esclarecer a importância da figura da entidade sindical no presente estudo.

Ainda antes, porém, é necessário elucidar o que se entende por interesses coletivos dos servidores públicos, no que concerne ao presente trabalho. Apenas após a apresentação dessa compreensão (acerca da delimitação dos interesses coletivos dos servidores), é que será efetivamente possível expor com precisão a razão pela qual o estudo da entidade sindical tem acentuada importância para que haja uma correta abordagem dos conflitos trabalhistas como um todo, notadamente dos que se referem aos trabalhadores das entidades estatais, objeto do presente estudo.

Pois bem, iniciando-se, então, pela compreensão do interesse coletivo, verifica-se que o vocábulo interesse, de uma forma geral, refere-se à manifestação da necessidade ou da utilidade de algo.<sup>66</sup> Quando o termo interesse é acompanhado do adjetivo coletivo, significa que essa necessidade ou utilidade se caracteriza por ser pertinente a todo um grupo.

Já sob o ponto de vista jurídico, a Lei n. 8.078/90, em seu artigo 81, inciso II, traz uma definição normativa para a expressão interesse coletivo, que pode ser considerada bem convergente com o sentido acima exposto, afirmando tratar-se essa expressão (interesse coletivo) do interesse transindividual, de natureza indivisível, que tem como titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base. Carlos Henrique Bezerra Leite<sup>67</sup>, ao analisar o contexto em que está inserido esse artigo, elucida que, sob a vertente proposta pela Lei, interesse coletivo se contrapõe aos denominados interesses difuso e homogêneo. O primeiro se diferencia do coletivo porque pertence a um número indeterminado de pessoas. O segundo, porque não é indivisível, tal como o é o coletivo.

---

<sup>66</sup> SILVA, De Plácido e. *Vocabulário Jurídico*. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 759.

<sup>67</sup> LEITE, Carlos Henrique Bezerra. *Ação Civil Pública*. São Paulo: LTr, 2001. p. 52.

O aspecto mais importante no que tange à definição do interesse coletivo, contudo, está, por certo, no fato de que ele, embora seja coletivo, não é o resultado da simples somatória dos interesses individuais dos componentes do grupo ao qual pertence. O interesse coletivo constitui-se, na realidade, na vontade geral e abstrata do grupo. Leva-se em conta, desse modo, as pretensões comuns a todos, e não as vontades individuais de cada um dos seus componentes. Tampouco representa o interesse coletivo, a vontade dos dirigentes ou dos representantes do grupo, a exemplo da vontade dos dirigentes de um determinado sindicato.<sup>68</sup>

Octavio Bueno Magano destaca a relevância do aspecto relacionado ao interesse. Afirma o autor, ao tratar do instituto do conflito coletivo de trabalho sob a ótica da clássica doutrina juslaboral, que esse dissenso é aquele que resulta do confronto entre o interesse do empregador ou grupo de empregadores, de um lado, e o interesse de grupo de trabalhadores do outro. Destaca, ainda, o jurista, quanto ao trecho final da definição, que se trata o interesse coletivo daquele que pertence ao próprio grupo, ou dos seus membros considerados *uti universi*, e não *uti singuli*.<sup>69</sup>

É por esse mesmo motivo que Márcio Túlio Viana afirma que o interesse coletivo não constitui a soma dos interesses individuais, mas sim a sua síntese.<sup>70</sup> É, por essa mesma razão, que Ari Possidonio Beltran<sup>71</sup>, também ao tratar do conflito coletivo de trabalho sob a ótica juslaboral, afirma que o fato de existir um confronto entre empregador e uma pluralidade de trabalhadores não significa que há, sob o ponto de vista técnico, um conflito coletivo de trabalho. Na realidade, para tanto, ainda segundo o autor, é imprescindível que o interesse seja unitário e abstrato, afeto a todos os obreiros, em geral, que compõem aquele grupo de trabalhadores considerados em seu conjunto.

Por interesse coletivo, portanto, deve ser compreendido aquele que se extrai da síntese do que almeja os componentes de um grupo de pessoas e que pertence de forma abstrata a todo esse conjunto, sendo, assim, indivisível. No caso da relação de trabalho dos servidores públicos, esse interesse pertence a todo um grupo de trabalhadores socialmente

<sup>68</sup> SIQUEIRA NETO, José Francisco. *Contrato coletivo de trabalho: perspectiva de rompimento com a legalidade repressiva*. São Paulo: LTr, 1991. p. 119.

<sup>69</sup> MAGANO, Octavio Bueno. *Manual de direito do trabalho*. São Paulo: LTr, 1990. v. III. p. 155-156.

<sup>70</sup> “Do mesmo modo que vários homens isolados não caracterizam um grupo, a existência de múltiplos conflitos individuais não os torna – só por isso – coletivos. Às vezes, os interesses de um trabalhador são até opostos aos do grupo, ou seja, podem estar eles próprios em conflito [...]. Costuma-se dizer, por isso, que os interesses coletivos são mais uma síntese do que uma soma de interesses individuais.” (VIANA, Márcio Túlio. *Conflitos coletivos do trabalho*. Brasília: Revista do TST, v. 66, n. 1. jan./mar., 2000. p. 120).

<sup>71</sup> BELTRAN, Ari Possidonio. *A tutela nas relações de trabalho*. São Paulo: LTr, 1966. p. 53.

organizado, ainda que, ressalte-se, nem todos trabalhadores desse grupo – na compreensão exata do termo *todos* –, estejam efetivamente empolgados a alcançar o propósito coletivo.

Analisada a figura do interesse coletivo, alcança-se, então, o momento de se compreender o papel da entidade sindical enquanto sujeito do conflito existente entre os servidores públicos e a Administração, quando a controvérsia envolver essa espécie de interesse (coletivo). Sem olvidar os aspectos que importam a todas as espécies de sindicato, tendo em vista que o objeto do presente trabalho é, como dito, a relação de trabalho dos servidores públicos, a análise do tema será afeta, de uma forma mais acurada, à figura dos sindicatos dos servidores públicos.

Quanto a esse tema, o primeiro ponto a ser destacado é o fato de que os sindicatos dos servidores públicos foram criados com o mesmo objetivo que os sindicatos dos empregados da iniciativa privada: promover a união dos trabalhadores, para o fim de que fossem alcançadas melhores condições de vida e de trabalho perante os seus empregadores.

A evolução histórica mundial dos sindicatos dos servidores públicos passou, em síntese, pelas mesmas fases que a dos sindicatos dos empregados privados.<sup>72</sup> Houve momentos em que as entidades sindicais dos servidores públicos foram proibidas, outros em que elas eram toleradas, mas extremamente regulamentadas e outros em que elas passaram a possuir considerável liberdade de atuação. Tudo dependia, em suma, das características mais ou menos democráticas dos Estados nos quais os sindicatos se inseriram e da intensidade da manifestação dos trabalhadores, visando ao reconhecimento dessas entidades como as suas legítimas representantes.

O principal fundamento da doutrina que resistia ao reconhecimento do direito de sindicalização do servidor público era pautado no fato de que o sindicalismo foi criado com o propósito de combater a exploração do trabalhador pelo capital, e, não tendo os

---

<sup>72</sup> No início, a associação sindical não era permitida. Na França, a Lei *Le Chapelier*, de 1791, impedia que os trabalhadores tomassem decisões unificadas a respeito dos seus interesses comuns e o Código Penal Napoleônico de 1810 chegou a criminalizar a coalizão operária. Na Inglaterra, o *Combination Act* de 1799, interditou as associações sindicais de trabalhadores livres, enquanto o *Sedition Meeting Act*, de 1817, enquadrava o sindicalismo como crime. Adveio, então, o que se denomina período de tolerância, no qual o sindicato deixou de ser considerado uma entidade ilícita. Em 1824, houve a promulgação de uma lei britânica precursora nesse sentido, tendo sido complementada, em 1825, por uma nova lei, que tratou de punir apenas a violência e o excesso que porventura ocorresse nos movimentos sindicais. Após isso, sobreveio a denominada terceira fase do sindicalismo, na qual o direito de coalizão e de livre organização sindical são definitivamente reconhecidos. Como fato que marca esse período, cita-se, na França, em 1884, a promulgação da Lei *Waldeck-Rousseau*, que autorizava que as pessoas que exerciam as mesmas profissões pudessem se associar, independentemente da autorização do Estado (SOUTO MAIOR, Jorge Luiz. *Curso de direito de trabalho: teoria geral do direito do trabalho*. São Paulo: LTr, 2011. v. I, parte I, p. 150-162).

empregadores públicos a finalidade de obtenção de lucro, os sindicatos no serviço público não tinham qualquer razão de ser.<sup>73</sup>

Nos EUA, os empregados de estaleiros navais da Filladélfia formaram as primeiras associações sindicais de servidores do governo do país, que remontam ao ano de 1820, sendo, porém, as associações de carteiros, surgidas em Nova York, em 1863, aquelas que primeiro vieram a ter importância no âmbito federal<sup>74</sup>. Na Inglaterra, país europeu precursor do chamado sindicalismo funcional, as primeiras associações surgiram entre 1880 e 1890. Na França, somente com a Constituição de 1946, passou-se a reconhecer expressamente o direito sindical dos servidores públicos, mesmo fato que ocorreu na Itália, mas apenas no ano seguinte, em 1947.

No Brasil, o desenvolvimento do movimento sindical de uma maneira geral é notoriamente marcado pelo período de influência do Estado corporativista, que, com o intuito de centralizar a organização da economia nacional, controlava também os sindicatos, sob o pretexto de promoção dos interesses da sociedade, exigindo o reconhecimento do Ministério do Trabalho, para que essas entidades adquirissem personalidade jurídica.<sup>75</sup> Sob esse mesmo pretexto, tanto as Constituições quanto as normas infraconstitucionais vedavam a sindicalização dos servidores. A Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, de 1943, por exemplo, proibia expressamente os servidores do Estado e das entidades paraestatais constituírem uma associação sindical (art. 566).

Apenas em 1974, sobreveio norma (Lei n. 6.128/74), que possibilitava a sindicalização de servidores de sociedades de economia mista, o que foi estendido aos empregados da Caixa Econômica Federal e das fundações mantidas por todos os Entes da Federação em 1985 (Lei n. 7449/85).<sup>76</sup>

A Constituição de 1988 fez surgir um novo cenário para o movimento sindical nacional como um todo, embora tenha trazido alguns dispositivos que expressam ideias contraditórias. A Constituição Cidadã, resultado de um processo de democratização nacional

<sup>73</sup> PESSOA, Robertônio Santos. *Sindicalismo no setor público*. São Paulo: LTr, 1995. p. 31.

<sup>74</sup> KEARNEY, Richard C. *Labor relations in the public sector*. 4. ed. Boca Raton, FL: CRC Press: Taylor & Francis Group, 2009. p. 13-14.

<sup>75</sup> Com o propósito de controlar os sindicatos, o governo instituiu por meio de dispositivos legais diversas sanções premiais aos denominados sindicatos oficiais, como a possibilidade de impor contribuições aos trabalhadores da respectiva categoria e a prerrogativa de funcionarem como órgãos consultivos e técnicos na solução de problemas relacionados a essa classe (art. 5º, Decreto n. 19770/1931) (FREITAS JUNIOR, Antonio Rodrigues de. *Sindicato: domesticação e ruptura: um estudo da representação sindical no direito brasileiro*. 1. ed. São Paulo: Departamento Editorial da OAB/SP, 1989, v. 1. p. 97-98).

<sup>76</sup> CAVALCANTE, Jouberto de Quadros Pessoa; JORGE NETO, Francisco Ferreira. *O empregado público*. 4. ed. São Paulo: LTr, 2014. p. 419-420.

e de intensa participação dos sindicatos e da classe operária, conquanto tenha adotado o princípio da liberdade sindical de filiação (art. 8º, inc. V) e o de proibição de que o Estado interfira na fundação e na organização sindical (art. 8º, inc. I), manteve institutos considerados anacrônicos, como o princípio da unicidade sindical (art. 8º, inc. II) e a contribuição sindical obrigatória (art. 8º, inc. IV).

No que concerne ao funcionalismo público, a Constituição de 1988 estendeu a todos os servidores estatutários o direito à livre associação sindical (art. 37, VI, da CF/88), vedando-o apenas aos militares (art. 42, §1º). Os empregados públicos, por sua vez, passaram a ter a liberdade sindical garantida pelo próprio artigo 8º, da Constituição Federal, à semelhança dos empregados da iniciativa privada.<sup>77</sup>

Após a promulgação da Constituição de 1988, reforçou-se a discussão acerca de relevante questão acerca do tema, qual seja, aquela que pretendia averiguar qual seria a definição da categoria sindical dos servidores públicos, visto que, salvo as denominadas empresas estatais, não existe no setor público atividade profissional ou econômica, nos moldes propostos pelo artigo 513, da CLT.

Em razão disso, parte da doutrina passou a entender que aos sindicatos de servidores públicos não se aplicava o conceito de categoria e tampouco o de unicidade sindical, expresso no artigo 8º, II, da CF/88. Segundo essa posição, o conceito de unicidade sindical não deveria se aplicar aos servidores públicos pelo fato de que o artigo 37, VI, da CF/88, ao se referir à ampla liberdade sindical dos servidores públicos, não faz qualquer limitação nesse sentido, ao contrário do que faz em relação aos trabalhadores da iniciativa privada (8º, II, da CF/88).<sup>78</sup>

Além disso, os defensores dessa posição não encontram, na seara pública, aplicação prática para o conceito social de categoria profissional – que é o vínculo resultante da solidariedade dos interesses econômicos dos que exercem profissão ou atividade idêntica, similar ou conexa. Como afirma Nelson Mannrich<sup>79</sup>, a dedução da atividade pública em categorias aglutinadas pela especificidade de interesses não faz sentido, visto que o serviço público apresenta uma uniformização das condições de trabalho, imposta pelo regime legal

---

<sup>77</sup> CAVALCANTE, Jouberto de Quadros Pessoa; JORGE NETO, Francisco Ferreira. *O empregado público*. 4. ed. São Paulo: LTr, 2014. p. 421.

<sup>78</sup> MAGANO, Octavio Bueno. *Sindicalização e direito de greve dos servidores públicos*. In: RODRIGUES, Aluisio (Coord.). *Curso de Direito Constitucional do Trabalho*. São Paulo: LTr, 1991, v. 2. p. 295.

<sup>79</sup> MANNRICH, Nelson. *Organização sindical no setor público: unicidade ou pluralidade?* *Revista da Academia Nacional de Direito do Trabalho: Edição especial - Homenagem ao Professor Emérito Amauri Mascaro Nascimento*. São Paulo: LTr, ano XVIII, n. 18, 2010. p. 119-120.



que vai reger a situação de todos os servidores que pertençam a cada um dos entes da Administração, independentemente das efetivas atribuições que eles possuam.

Dessa forma, houve por muito tempo o entendimento de que o conceito de categoria profissional e o princípio da unicidade sindical não se aplicavam na esfera pública. Diante desse entendimento e à falta de expressa regulamentação normativa acerca do tema, houve no país o surgimento de sindicatos de servidores fundados nos mais variados critérios de coesão, a exemplo de sindicatos criados por órgãos (DRT), por cargos específicos (fiscais da Receita), por entidade (SINTUSP), por ramo de atividades (profissionais da saúde), entre outros.<sup>80</sup>

Robertônio Santos Pessoa, ao tratar desse ponto, afirma que a liberdade sindical trazida pela Constituição Federal de 1988, foi erroneamente confundida como aval para o descumprimento do princípio da unicidade sindical, por parte dos servidores públicos. Segundo o autor, esse fato, somado à existência de padrões remuneratórios muito diferenciados entre os servidores de cada Poder (Executivo, Legislativo, Judiciário) – ou até mesmo dentro do mesmo Poder – e a própria descentralização das atividades estatais, resultaram na criação de diversas associações sindicais, que muitas vezes defendiam os mesmos servidores, em um mesmo Município, em afronta ao aludido princípio.<sup>81</sup>

Não obstante esse cenário, um dos aspectos mais importantes a ser destacado no que se refere ao tema da sindicalização na seara pública é o fato de que as entidades sindicais dos servidores públicos acabaram se tornando caracterizadas por possuir um elevado índice de filiação, bem superior àqueles ostentados pelas entidades que representam os trabalhadores da iniciativa privada.

Quanto a esse ponto, Paulo Roberto Lemgruber Ebert<sup>82</sup> explica que esses altos índices são resultados de circunstâncias ocorridas em um período histórico ainda anterior à própria promulgação da Constituição Federal de 1988, no qual, aliás, essas entidades sequer eram formalmente reconhecidas como sindicatos.

Segundo o autor, nesse período, no qual havia forte crise econômica e elevada inflação no país, as associações de servidores públicos atuaram de maneira intensa na defesa dos interesses dos servidores que a elas se filiavam, criando acentuada empatia com os

---

<sup>80</sup> PESSOA, Robertônio Santos. *Sindicalismo no setor público*. São Paulo: LTr, 1995. p. 55-56.

<sup>81</sup> Ibid. p. 56-57.

<sup>82</sup> EBERT, Paulo Roberto Lemgruber. *A liberdade sindical no setor público*. São Paulo: LTr, 2017. p. 114-115.

integrantes das respectivas carreiras públicas. Como leciona Arnaldo Mazzei Nogueira<sup>83</sup>, essas entidades, que a princípios tinham apenas funções beneficentes ou recreativas, passaram, com o tempo, a atuar na reivindicação dos servidores diretamente perante o governo.

Em razão disso, esse vínculo foi mantido após a transformação dessas entidades em verdadeiros sindicatos, a partir de 1988, fazendo com que os altos índices de filiação, quando comparados com os da seara privada, persistam até hoje. Trata-se do que Paulo Roberto Lemgruber Ebert afirma ter se tornado a nota distintiva do sindicalismo na seara pública: uma espontaneidade no ato de filiação que possibilitou a essas entidades sindicais se manterem apenas com os valores das mensalidades pagas pelos seus inúmeros associados, não necessitando, em regra, de contribuições compulsórias.<sup>84</sup>

Com o passar do tempo, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal se inclinou em sentido diverso daquele que era defendido por parte da doutrina, acima citada. Passou a entender o Pretório Excelso que o princípio da unicidade sindical, expresso no artigo 8º, II, da CF/88, também se aplica às entidades sindicais dos servidores públicos.<sup>85</sup>

Mesmo a adoção desse entendimento jurisprudencial, todavia, não foi capaz de impedir que, na prática, mantivesse-se, muitas vezes, um regime fático de pluralidade sindical no âmbito público, haja vista o elevado grau de representatividade que já havia sido auferido por determinadas entidades sindicais desse setor. Paulo Roberto Lemgruber Ebert, quanto a esse ponto, cita o exemplo da Administração Pública Federal, que até hoje participa de negociações tanto com a ANFIP, quanto com o SINDIFISCO NACIONAL, sendo ambas as entidades representantes dos auditores-fiscais da Receita Federal do Brasil.<sup>86</sup>

---

<sup>83</sup> NOGUEIRA, Arnaldo José França Mazzei. Relações de trabalho e gestão pública no Brasil contemporâneo. *Revista do Departamento de Direito do Trabalho e da Seguridade Social: Faculdade de Direito da USP*, São Paulo, ano 2, n. 3, 2007. p. 30.

<sup>84</sup> EBERT, Paulo Roberto Lemgruber. *A liberdade sindical no setor público*. São Paulo: LTr, 2017. p. 115.

<sup>85</sup> EMENTA: Sindicato de servidores públicos: direito à contribuição sindical compulsória (CLT, art. 578 ss.), recebida pela Constituição (art. 8º, IV, *in fine*), condicionado, porém, à satisfação do requisito da unicidade. 1. A Constituição de 1988, à vista do art. 8º, IV, *in fine*, recebeu o instituto da contribuição sindical compulsória, exigível, nos termos dos arts. 578 ss. CLT, de todos os integrantes da categoria, independentemente de sua filiação ao sindicato (...). 2. Facultada a formação de sindicatos de servidores públicos (CF, art. 37, VI), não cabe excluí-los do regime da contribuição legal compulsória exigível dos membros da categoria (...). 3. A admissibilidade da contribuição sindical imposta por lei é inseparável, no entanto, do sistema de unicidade (CF, art. 8º, II), do qual resultou, de sua vez, o imperativo de um organismo central de registro das entidades sindicais, que, à falta de outra solução legal, continua sendo o Ministério do Trabalho. (STF, 1ª Turma. ROMS n. 21.758/DF. Rel.: Sepúlveda Pertence. Data de Julgamento: 20 set. 1994. DJ: 4 nov. 1994). Essa compreensão também pode ser extraída, por exemplo, do julgamento do seguinte processo: STF, ADI n. 1416, Rel.: Gilmar Mendes. Data de Julgamento: 10 out. 2002. DJ: 18 out. 2002.

<sup>86</sup> EBERT, Paulo Roberto Lemgruber. Op. cit. p. 116.

Além desse cenário histórico e das previsões constitucionais acima citadas, há na legislação outras previsões no sentido de reconhecer que cabe aos sindicatos a função de legítimo e principal representante dos trabalhadores, sejam os públicos, sejam os privados.

Com efeito, em diversos dispositivos do ordenamento jurídico nacional, identifica-se o papel dos sindicatos como principal sujeito responsável pela defesa dos interesses coletivos dos trabalhadores, nos conflitos advindos das relações de trabalho.

O artigo 8º, inciso III, da Constituição Federal, por exemplo, preceitua que ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou mesmo individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas. No mesmo artigo, o inciso VI estabelece a obrigatoriedade da participação dos sindicatos nas negociações coletivas de trabalho.

Na CLT, o artigo 513, afirma que são prerrogativas do sindicato representar, perante as autoridades administrativas e judiciárias, os interesses gerais da respectiva categoria, celebrar contratos coletivos de trabalho e colaborar com o Estado, como órgãos técnicos e consultivos, no estudo de solução dos problemas que se relacionam com a sua classe de trabalhadores. O artigo 514, do mesmo diploma legal, afirma que são deveres do sindicato promover a conciliação nos dissídios de trabalho e colaborar com os poderes públicos no desenvolvimento da solidariedade social.

Octavio Bueno Magano, ao tratar do tema, afirma que a prerrogativa de representação dos interesses da respectiva categoria é um verdadeiro poder da entidade sindical, que se afirma sem qualquer necessidade de cooperação do sujeito passivo (trabalhador). Segundo o autor, como este poder se dá para a tutela de interesse alheio, deixa de ser um direito subjetivo da entidade sindical para se transformar em *potestates*, isto é, em um verdadeiro direito-função.<sup>87</sup>

Vê-se, assim, que tanto no campo histórico social como também no que concerne ao aspecto estritamente normativo, seja no âmbito dos sindicatos de empregados privados, seja no dos sindicatos públicos, é notória e relevante a legitimidade das entidades sindicais para figurar como principal ente representante dos trabalhadores, configurando-se como autênticas defensoras dos interesses coletivos de ordem trabalhista desses profissionais.

Diante disso, contata-se que, no que concerne aos conflitos que envolvem interesses coletivos trabalhistas dos servidores públicos, as respectivas entidades sindicais

---

<sup>87</sup> MAGANO, Octavio Bueno. *Organização sindical brasileira*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1982. p. 179.

devem ocupar assento em todas as instâncias em que essa espécie de embate venha a ser enfrentada, seja nas vias judiciais, seja nas extrajudiciais.

Por tudo o que fora exposto, não destacar a importância das entidades sindicais em um estudo cujo propósito é a sistematização de um instrumento de solução dos conflitos coletivos dos trabalhadores seria desviar os olhos da realidade. Seria elucubrar acerca de um método que, por certo, estaria fadado ao insucesso logo na sua fase de formulação, porquanto estaria relegando a uma segunda ordem de importância os sujeitos realmente interessados na resolução do dissenso laboral e que, como visto, são histórica e legalmente detentores da capacidade para fazê-lo.

### ***1.3.3 Condutas antagônicas fundadas em critérios morais divergentes existentes nos conflitos dos servidores***

Examinado todo o cenário precedente, chega o momento de efetuar a análise do aspecto pertinente às condutas antagônicas fundadas em critérios morais divergentes acerca da justa solução a ser adotada em um embate entre os servidores e a Administração. Tal aspecto, frise-se, também existe em qualquer conflito intersubjetivo de justiça, como já anteriormente exposto no presente capítulo.

Desde logo, deve-se esclarecer que essas condutas antagônicas, no que concerne ao dissenso coletivo dos trabalhadores públicos (e, na verdade, até mesmo dos privados), não se referem às meras ações materiais diretas exercidas durante o conflito, a exemplo da deflagração de uma greve, da realização de um piquete, ou mesmo de um ato ilícito, como um *lockout* ou um ato de sabotagem. Na realidade, esses fatos podem ser considerados apenas formas de exteriorização dos conflitos coletivos, a serem desenvolvidas ou não, conforme o grau de discordância, de animosidade e de outros fatores que influenciam os atos materiais efetivamente realizados em cada embate laboral, de forma específica.<sup>88</sup>

Quando se fala em condutas antagônicas fundadas em critérios morais divergentes de justiça nos conflitos trabalhistas, sejam os públicos ou os privados, está se falando, por certo, em algo bem mais complexo. Está se falando sobre a própria posição que cada uma das partes ocupa na relação polarizada conflitiva laboral.

---

<sup>88</sup> TEIXEIRA, Márcia Cunha. *A negociação coletiva de trabalho no serviço público*. 2007. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2007. p. 25.

Na realidade, quando se fala em condutas antagônicas para efeito de conflito intersubjetivo, está se falando na análise do padrão comportamental caracterizado conforme o lado do jogo que o sujeito está na relação conflituosa, a exemplo da relação capital *versus* trabalho, dominante *versus* dominado, patrão *versus* trabalhador. Nesse sentido, Freitas, ao tratar sobre as condutas antagônicas de um modo geral, deixa claro que elas se caracterizam como algo mais perene, ao afirmar que se referem mais a um “comportamento de antagonismo”<sup>89</sup>, e não a uma única conduta material (um único ato explícito) em si.

Compreendida a questão sob o enfoque comportamental abstrato, portanto, prossegue-se a análise das condutas antagônicas fundadas em percepções morais divergentes, observando-se quão específica é a identificação dos comportamentos dotados de antagonismo, nos casos que envolvem a relação entre os servidores e a Administração Pública.

Com efeito, conforme visto no primeiro tópico deste capítulo, a concepção adotada pela doutrina e pelas primeiras leis nacionais que trataram sobre o tema era a de que o servidor, por exercer verdadeiro *munus publicum*, estava vinculado a uma relação de poder e hierarquia com o Estado, na qual a sua remuneração tinha mero caráter de compensação pelo labor em defesa do interesse público e pela impossibilidade de prestar serviços para a iniciativa privada. Nesse cenário, a própria compreensão da existência de um comportamento divergente do servidor àquele manifestado pela Administração, ainda que em relação aos seus direitos trabalhistas, já estava por si só prejudicada, pois, em última análise, entendia-se que o advento do confronto comportamental significava que o trabalhador estava em confronto com a própria coletividade, representada na figura estatal.<sup>90</sup>

Durante as décadas de 1980 e 1990<sup>91</sup>, no entanto, como resultado de um perceptível declínio das condições gerais de trabalho dos servidores públicos, deflagrou-se, no âmbito do funcionalismo público, a noção de comportamento antagônico, e, por consequência, de conflituosidade. Isso porque, a partir desse período, desenvolveu-se o

---

<sup>89</sup> FREITAS JUNIOR, Antonio Rodrigues de. Teoria Geral do Conflito – visão do Direito. In: LAGRASTA, Valéria Ferioli; *et al* (coord.). *Conciliação e Mediação. Ensino em construção*. São Paulo: IPAM; Brasília: Enfam, 2016. p. 324.

<sup>90</sup> PESSOA, Robertônio Santos. *Sindicalismo no setor público*. São Paulo: LTr, 1995. p. 23.

<sup>91</sup> Entende-se que a deterioração das condições de trabalho no setor público já era sentida desde antes da década de 1980. Segundo o autor, desde 1964, quando o Governo militar, a pretexto de combater a inflação, redefiniu a política salarial dos servidores públicos, reduzindo substancialmente a suas remunerações, essa deterioração já era sentida. Posteriormente, a crise mundial do petróleo da década de 70 fez com que os Estados reformulassem seus programas de gestão administrativa diante do endividamento externo, fato que também repercutiu negativamente nas condições laborais dos servidores, notadamente nas remuneratórias (PESSOA, Robertônio Santos. Op. cit. p. 24).

entendimento de que não havia como relegar a um segundo plano de importância a existência do conflito e do choque de condutas que existe no serviço público, tal como se os primados de Direito Público acima relacionados (legalidade, hierarquia, etc.) fossem capazes, por si só, de impedir o surgimento de pretensões e, por consequência, de dissensos nessa seara profissional.

Nesse período, surge a percepção de que os servidores públicos, assim como os empregados da iniciativa privada, também têm o seu cotidiano influenciado por fenômenos econômicos e políticos, a exemplo dos nefastos efeitos da inflação, não sendo a existência de um regime de cunho estritamente legal e unilateral fator que impeça que esses trabalhadores venham a ter pretensões por melhores condições remuneratórias e de trabalho, de uma maneira geral, e que adotem posições visando a alcançá-las.

Diante desse contexto, as diferenças de tratamento dadas aos conflitos existentes no âmbito público e no privado diminuíram. Ainda que com uma resistência inicial do Estado, os servidores públicos passaram a demandar por pretensões cada vez mais próximas àquelas costumeiramente realizadas pelos empregados das empresas privadas, a exemplo dos pleitos por reajustes salariais. Houve, assim, o advento de um choque explícito entre a conduta dos servidores e a posição da Administração, que, desde aquela época, já orientava o seu comportamento principalmente com o propósito de preservar o erário público.

As condutas antagônicas e os próprios conflitos de trabalho dos servidores públicos daí advindos, então, passaram a ocorrer com mais frequência em todo o país, em moldes muito parecidos com aqueles que já vinham acontecendo em grande parte do mundo.<sup>92</sup>

Esse fato acabou por possibilitar o reconhecimento desses conflitos também no campo teórico, demandando uma adequada análise dessa espécie de dissenso, trazendo à lume a existência de diversas circunstâncias econômicas, sociais, políticas e jurídicas próprias a essa espécie de embate social.

Foi identificado, assim, que essas circunstâncias econômicas, sociais, políticas e jurídicas poderiam ser diversas daquelas encontradas nos confrontos existentes no âmbito das empresas privadas, a exemplo do que ocorre com as questões normativas relacionadas às restrições orçamentárias, tratada no tópico anterior.

Quanto a esse ponto, é oportuno observar que a evolução dos estudos dos conflitos pertinentes aos servidores públicos deve muito também à própria ampliação da

---

<sup>92</sup> PAES, Arnaldo Boson. *Negociação coletiva na função pública*. São Paulo: LTr, 2013. p. 44-48.

gama de atuação do Estado. Com efeito, conforme observado no tópico anterior, mesmo após o advento da Constituição de 1988, que determinou que a atividade econômica do Estado somente era possível quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou relevante interesse público (art. 173, *caput*, da CF/88), as entidades estatais mantiveram-se atuando em diversos setores da economia, a exemplo do bancário, do petrolífero e dos ramos de energia elétrica e de telefonia. Com isso, a Administração Pública passou a figurar como uma das maiores empregadoras do país, dado que, aliás, persiste até os dias atuais.<sup>93</sup>

Essa circunstância é importante porque, ao se considerar o conflito, conforme já observado, um produto típico de qualquer relação social, é natural que o aumento do número de componentes da sociedade adstritos a essa situação fática (trabalho na Administração Pública) acabaria por resultar também na elevação do número de dissensos existentes na seara do serviço público. Mesmo as medidas implementadas pela Reforma Administrativa, que, como visto no tópico anterior, visaram trazer eficiência à máquina pública, flexibilizar o vínculo funcional e enxugar o número de servidores públicos, não foram capazes de trazer reversão acerca da compreensão da possibilidade de existência de conflito entre a Administração e os seus trabalhadores, que, como dito, já havia se instaurado no campo teórico e prático.

Segundo Eduardo Noronha e Pedro Ponce, houve, nessa época, uma redução do quadro de funcionários públicos do Poder Executivo, que diminuiu de 951.585 servidores, em 1995, para 841.850, em 1998.<sup>94</sup> Essa diminuição do número de servidores, contudo, não foi acompanhada pela diminuição proporcional do número de conflitos na seara pública, demonstrando que esse período, na realidade (talvez até também por causa desse fator: diminuição do número dos servidores), também foi marcado por significativas manifestações da animosidade já existente entre a Administração e os seus trabalhadores.<sup>95</sup>

Dados do Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (Dieese) do início desta década trazem o convencimento que o número de conflitos na seara

<sup>93</sup> SANTOS, Enoque Ribeiro dos. A inevitabilidade da negociação coletiva no setor público. *Revista LTR: Legislação do Trabalho*, São Paulo: LTr, v. 77, n. 6, 2013. p. 652-660.

<sup>94</sup> PONCE, Pedro Augusto; NORONHA, Eduardo Garuti. Relação de trabalho e negociação coletiva no setor público federal brasileiro de 1995 a 2010. *Revista Agenda Política*, São Carlos, v. 2, 2014. p. 143-174. Disponível em: <<http://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/view/30>>. Acesso em: 9 fev. 2017.

<sup>95</sup> MENDONÇA, Sérgio Eduardo Arbulu. *A experiência recente da negociação coletiva na administração pública no Brasil*. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0051503.pdf>>. Acesso em: 5 out. 2018.

pública continua a ser elevado. Os dados de 2013<sup>96</sup>, por exemplo, demonstram que houve uma elevação do número de greves no serviço público em relação a 2012. Segundo essa pesquisa, divulgada em 2015, as mobilizações nas empresas estatais em todo o país tiveram um crescimento expressivo de 372%, em relação ao ano anterior. Neste setor, foram 29 greves em 2012, ao passo que no ano seguinte, foram registradas 137 paralisações. No denominado funcionalismo público, assim considerado, para efeito da pesquisa, o setor composto por servidores da administração direta, autárquica e fundacional, viu-se um aumento que partiu do número de 381 greves, em 2012, para 796, em 2013, o que representa um incremento de 109% no número de paralisações.

Dados referentes ao ano de 2016<sup>97</sup> (publicados em 2017), revelam que a elevação do número de greves no serviço público continuou a ocorrer. Conforme os números apresentados pela pesquisa referente a esse ano, a quantidade de movimentos paredistas deflagrados na esfera pública, no ano de 2016, alcançou 1.100 (um mil e cem) ocorrências, sendo 979 (novecentas e setenta e nove) no funcionalismo público e 121 (cento e vinte e uma) nas empresas estatais. Dados mais recentes, referentes ao ano de 2017<sup>98</sup> (publicados em 2018), porém, evidenciam que houve uma redução do número de greves na esfera pública como um todo, que alcançou, nesse ano, o número de 814 (oitocentas e quatorze).

Como se vê, esses dados revelam um número bem alto de expressões de conflitos trabalhistas coletivos que envolvem servidores públicos, que se mantém razoavelmente estável nos últimos anos, embora tenha havido uma considerável redução em 2017. Com isso, esses dados também revelam que os dissensos que envolvem os trabalhadores da Administração Pública possuem um patamar de relevância social bastante elevado, o que torna a sua adequada compreensão uma questão ainda mais importante.

O elevado número de greves e os efeitos práticos daí advindos, como a paralisação dos serviços públicos, acarretam evidente prejuízo para toda a população, que se vê tolhida dos mais diversos serviços essenciais, prestados pela máquina estatal. Aliás,

---

<sup>96</sup> DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICAS E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. *Balanço das greves de 2013*. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/balancodasgreves/2013/estPesq79balancogreves2013.html>>. Acesso em: 9 set. 2018.

<sup>97</sup> DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICAS E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. *Balanço das greves de 2016*. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/balancodasgreves/2016/estPesq84balancogreves2016.html>>. Acesso em: 9 set. 2018.

<sup>98</sup> DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICAS E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. *Balanço das greves de 2017*. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/balancodasgreves/2017/estPesq87balancoGreves2017.html>>. Acesso em: 9 dez. 2018.



também somente a título de exemplo, contata-se que os balanços do Dieese, acima mencionados, apontam que, unicamente em razão das greves ocorridas nas empresas estatais e no funcionalismo público foram contabilizadas mais de setenta e sete mil horas paradas, no ano de 2013<sup>99</sup>, mais de cento e três mil, em 2016<sup>100</sup>, e mais de sessenta mil, em 2017.<sup>101</sup> Todas essas horas, por certo, deixaram de ser direcionadas pelos servidores públicos às relevantes atividades que prestam para a sociedade.

Não obstante a relevância que por si só já contêm esses dados, o que é realmente importante observar a partir da sua análise assim como de toda a evolução da compreensão do conflito de trabalho na seara estatal, acima exposta, é o fato de que as entidades da Administração também estão suscetíveis a serem alvos de condutas divergentes por parte dos seus funcionários, demonstradas pelas manifestações de descontentamento por parte desses trabalhadores.

Dessa forma, como se viu, não é a circunstância de exercerem (entidade e trabalhador) atividade de interesse público e de o vínculo jurídico que os unem estar fundado em um estatuto legal, imposto unilateralmente, que impede os trabalhadores de manifestar as suas pretensões de ordem trabalhista. Também não é o fato de esse vínculo passar a ser mais flexível, tal como aconteceu após a EC n. 19/98, existindo, assim, uma possibilidade mais elevada de desligamento desses servidores, que os impede de buscar a conquista das suas pretensões.

A análise da evolução dos conflitos que envolvem os interesses coletivos desses servidores evidencia, enfim, que realmente não se pode relegar ao oblívio que eles também são trabalhadores e que exercem as suas atividades em um sistema de governo capitalista, possuindo, em razão disso, as mesmas necessidades materiais que os empregados das empresas privadas.<sup>102</sup> Assim, mesmo não tendo o Estado finalidade lucrativa, é certo que aqueles que realizam as atividades públicas devem também ser tratados com dignidade,

---

<sup>99</sup> DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICAS E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. *Balanço das greves de 2013*. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/balancodasgreves/2013/estPesq79balancogreves2013.html>>. Acesso em: 9 set. 2018.

<sup>100</sup> DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICAS E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. *Balanço das greves de 2016*. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/balancodasgreves/2016/estPesq84balancogreves2016.html>>. Acesso em: 9 set. 2018.

<sup>101</sup> DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICAS E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. *Balanço das greves de 2017*. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/balancodasgreves/2017/estPesq87balancoGreves2017.html>>. Acesso em: 9 dez. 2018.

<sup>102</sup> STOLL, Luciana Bullamah. *Negociação coletiva no setor público*. São Paulo: LTr, 2007. p. 69-70.

mediante a disponibilização, por parte das entidades estatais, de adequadas condições de trabalho e justa remuneração.

Verifica-se, enfim, por todo o exposto, que a relação servidor e Estado também está permeada por fatores aptos a ensejar condutas antagônicas fundadas em critérios morais divergentes de justiça em proporção igual àquela que se dá nas relações empregatícias privadas. A não concessão, pelo Estado, de adequadas condições de trabalho a seus servidores, enseja a deflagração de manifestações por parte desses profissionais e das suas entidades representativas, visando a alcançá-las, independentemente de qual for a natureza do regime jurídico que rege a prestação desses serviços.

Com o advento de condutas antagônicas manifestadas pelas entidades públicas, de um lado, e os seus trabalhadores e as entidades sindicais que os representam, do outro, estando essas condutas baseadas em entendimentos divergentes acerca da justa forma de solução de uma pretensão trabalhista, surge o que aqui se denomina conflito que envolve os interesses coletivos trabalhistas dos servidores públicos, objeto do sistema de negociação permanente, acerca do qual se passa a tratar a partir do próximo capítulo.

Diante de todo o cenário exposto, a importância do estudo desses conflitos se torna evidente. Representa tema que afeta a toda população e que deve ser objeto de análise daqueles que enveredam esforços para bem compreender as formas de solução dos conflitos sociais contemporâneos.

## 2 NEGOCIAÇÃO COLETIVA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O presente capítulo tenciona demonstrar a viabilidade jurídica do exercício do direito à negociação coletiva no âmbito da Administração Pública, para que, no capítulo seguinte, o sistema permanente de negociação seja analisado enquanto meio no qual se promove essa negociação, buscando-se alcançar a adequada pacificação dos conflitos que envolvem os interesses coletivos trabalhistas dos servidores públicos.

A análise de um sistema permanente específico para a resolução dos dissensos que envolvem os interesses coletivos trabalhistas dos servidores públicos não pode deixar de esclarecer que as atividades desenvolvidas nesse sistema ocorrem segundo os ditames de uma determinada *modalidade* de resolução de conflitos.

Com efeito, todo sistema moldado para o fim de alcançar a pacificação de uma espécie específica de conflito, por certo, receberá os influxos advindos de uma dinâmica de resolução de conflitos pré-existente, incorporando as suas características, as suas limitações e o seu desenvolvimento histórico e normativo.

No caso do conflito objeto da análise do presente trabalho, esta dinâmica esta afeta ao campo de estudo da negociação, mais precisamente ao campo de estudo do instituto jurídico denominado negociação coletiva. Passa-se, em razão disso, ao estudo desse instituto.

### 2.1 Desenvolvimento conceitual, histórico e normativo

A negociação, independentemente de ser trabalhista ou não, de cunho coletivo ou individual, pode ser compreendida como uma forma básica de se conseguir o que se quer de outrem, por meio da comunicação projetada para se chegar a um acordo, quando há interesses compartilhados e opostos.<sup>103</sup> Afirma Zajdsznajder, que existem cinco tipos principais de negociação: a diplomática, a comercial, a administrativa, a política e a trabalhista, podendo existir, todavia, em alguns momentos, combinações destas espécies.<sup>104</sup>

---

<sup>103</sup> FISHER, Roger; URY, William; PATTON, Bruce. *Getting to Yes: Negotiating an agreement without giving in*. 3. ed. New York: Penguin Books, 2011. p. xxvii.

<sup>104</sup> ZAJDSZNAJDER, Luciano. *Teoria e Prática da Negociação*. 2. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1988. p. 13.

A negociação coletiva, por sua vez, já sob a ótica das ciências jurídicas, pode ser definida como um processo democrático em que há a autocomposição de interesses relacionados às condições de trabalho de uma determinada coletividade de trabalhadores.<sup>105</sup>

Os estudos sobre a negociação coletiva como forma de pacificação de conflitos relacionados às condições de trabalho têm como um dos seus principais pontos de partida a temática do diálogo social, desenvolvida no âmbito da Organização Internacional do Trabalho – OIT.

O diálogo social, conforme consta nos trabalhos publicados por essa entidade internacional, consiste em uma ferramenta de identificação de maneiras concretas de se estabelecer e manter a coesão social e aprimorar a governança, a serem desenvolvidas em todos os lugares do globo terrestre. Trata-se do compartilhamento de informações relevantes, consultas e negociações entre representantes de governos, empregadores e trabalhadores, que versam sobre assuntos de interesse comum, concernentes a políticas econômicas e sociais, nos mais diversos países, com o fim de se obter a pacificação social no ambiente laboral.<sup>106</sup>

À luz dessa perspectiva, ainda segundo o que propõe o organismo internacional, a negociação coletiva é compreendida justamente como uma das principais formas de se promover o diálogo social, a partir da qual funcionários e empregadores definem questões relacionadas a salários e a outras condições de emprego.<sup>107</sup>

A OIT, portanto, tem a negociação coletiva como uma pedra angular para o fim de que seja alcançada uma efetiva pacificação social no campo das relações de trabalho. Tanto isso é verdade que a entidade internacional, quando da elaboração da sua Declaração de Princípios e Direitos Fundamentais do Trabalho, em 1998, alçou a negociação coletiva ao patamar de direito fundamental dos trabalhadores de todo o planeta. Em razão disso, entende-se que o direito à negociação coletiva deve ser respeitado por todos os países que integram o organismo internacional, ainda que não tenham essas nações ratificado os diplomas internacionais específicos sobre esse tema (Convenções n. 98/1949, n. 151/1978, n. 154/1981 e Recomendações n. 91/1951, n. 149/1975 e n. 163/1981, todas da OIT).

A Convenção n. 154/1981, da OIT, expressa um conceito de negociação coletiva

---

<sup>105</sup> TEIXEIRA FILHO, João de Lima; et. al. *Instituições de direito do trabalho*. São Paulo: LTR, 2000. v. 2. p. 1164.

<sup>106</sup> ISHIKAWA, Junko. *Key Features of National Social Dialogue: a Social Dialogue Resource Book*. Geneva: International Labour Office, 2003. p. 3. Disponível em: <[https://ilo.org/public/libdoc/ilo/2003/103B09\\_343\\_engl.pdf](https://ilo.org/public/libdoc/ilo/2003/103B09_343_engl.pdf)>. Acesso em: 20 mar. 2017.

<sup>107</sup> Ibid.

bastante abrangente, afirmando tratar-se de *todas as negociações que tenham lugar entre, de uma parte, um empregador, um grupo de empregadores ou uma organização ou várias organizações de empregadores, e, de outra parte, uma ou várias organizações de trabalhadores, com o fim de: a) fixar as condições de trabalho e emprego; ou b) regular as relações entre empregadores e trabalhadores; ou c) regular as relações entre os empregadores ou suas organizações e uma ou várias organizações de trabalhadores, ou alcançar todos estes objetivos de uma só vez* (art. 2º, da Convenção n.154/1981).

Já na convenção n. 98/1949, por sua vez, embora não conste uma definição quanto ao conceito da negociação coletiva, há uma importante menção a sua característica de procedimento dotado de voluntariedade, quanto a sua adoção ou não pelos interessados (art. 4º, da Convenção n. 98/1949). Essa característica da facultatividade da adoção é relevante, pois, a partir da sua compreensão, entende-se que a negociação coletiva tem um caráter voluntário, não havendo, em razão disso, uma obrigação formal de se negociar e tampouco a possibilidade de que empregados e empregadores sofram, por parte do governo, medidas coercitivas com esse propósito.<sup>108</sup>

Não obstante o relevante tratamento dado pela OIT acerca do tema, a doutrina nacional habitualmente aborda a temática concernente à negociação coletiva a partir de alguns outros ângulos de análise. Um dos principais – e também mais pertinentes à presente pesquisa –, é o enquadramento da negociação como forma autocompositiva de resolução de conflitos, assim compreendida porque, na negociação, as próprias partes do dissenso buscam, em comunhão de esforços, alcançar uma solução que satisfaça de forma concomitante os seus interesses.

No que tange a essa classificação, como destaca Maurício Godinho Delgado o aspecto que mais se destaca na negociação coletiva de modo específico é o fato de que ela é uma forma de autocomposição considerada essencialmente democrática, pois permite que os próprios envolvidos gerenciem, não qualquer interesse, mas sim interesses profissionais e econômicos que apresentem relevante repercussão social e econômica.<sup>109</sup>

A análise mais acurada acerca da negociação coletiva no âmbito da doutrina nacional, todavia, refere-se a sua compreensão como forma de manifestação da autonomia privada, sob a modalidade autonomia privada coletiva e, por conseguinte, como fonte

---

<sup>108</sup> GERNIGON, Bernard; et. al. A Negociação coletiva: Normas da OIT e Princípios dos Órgãos de Controle. In: \_\_\_\_\_; et. al. *A negociação coletiva na administração pública brasileira*. Brasília: OIT; Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 34-35.

<sup>109</sup> DELGADO, Mauricio Godinho. *Curso de Direito do Trabalho*. 11. ed. São Paulo: LTR, 2012. p. 1389.

autônoma do Direito. Essa compreensão, frise-se desde logo, é talvez a que mais merece atenção no cenário concernente ao presente trabalho, já que as entidades públicas, conforme se verá ao longo de todo esse estudo, têm relevantes limitações legais quanto às formas pelas quais as normas que as regram podem ser originadas, inclusive no que se refere ao aspecto relacionado ao seu quadro funcional.

Por autonomia privada, entende-se o poder de impor-se normas, ou seja, o poder de regulamentação dos próprios interesses. A autonomia privada coletiva, aqui abordada, tem a sua origem na denominada autonomia privada individual, que, por sua vez, segundo Amauri Mascaro Nascimento, conceitua-se como fonte de instauração de vínculos de atributividade, que se expressam por meio da atividade negocial dos particulares.<sup>110</sup>

A autonomia privada individual inspira-se nos preceitos basilares da Revolução Francesa: liberdade, igualdade e fraternidade e nos ideais que eram defendidos pelos filósofos iluministas à época, a exemplo de Rousseau, Spinoza e Locke. Tem, essa autonomia, no postulado da liberdade de contratar, o seu maior mote, e na figura do contrato, o seu mais representativo instrumento.<sup>111</sup>

Com o desenvolvimento da Revolução Industrial, no século XVIII, as manifestações mais relevantes desses primados vieram à tona. Após a extinção do sistema baseado nas corporações de ofício e a consolidação de um novo formato de produção, sobreveio a necessidade de implementação de um novo modelo de negócio, condizente com o ordenamento jurídico capitalista e o sistema de livre mercado, surgidos à época.<sup>112</sup>

Nesse cenário, o contrato foi alçado à posição de principal instrumento de regulação das relações jurídicas entre os particulares, caracterizando-se como a manifestação expressa dos ideais de igualdade entre as partes, de não intervenção estatal nos negócios jurídicos e de liberdade para contratar, preceitos fundamentais à evolução do liberalismo econômico.

Consolidou-se, dessa forma, uma noção de autonomia privada que acabou por compreender os elementos que o operador econômico capitalista necessitava nesse contexto. A compreensão de autonomia privada fortalecida à época possibilitava a livre escolha sobre a celebração ou não do contrato, sobre o seu conteúdo, sobre com quem se poderia

---

<sup>110</sup> NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Curso de direito do trabalho: história e teoria geral do direito do trabalho: relações individuais e coletivas do trabalho*. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 1270.

<sup>111</sup> MARTINS, Sérgio Pinto. *Direito do trabalho*. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 779.

<sup>112</sup> SANTOS, Enoque Ribeiro dos. *Negociação Coletiva de Trabalho nos Setores Público e Privado*. São Paulo: LTr, 2015. p. 65-66.

contratar e o tipo contratual em que a operação negocial poderia ser enquadrada.<sup>113</sup>

Ocorre que, com o passar do tempo, ainda durante a Revolução Industrial, os trabalhadores comuns perceberam que o primado de igualdade que sustentava os ideais liberais era apenas abstrato, não lhes favorecendo na prática. A burguesia conseguiu consolidar-se como a classe detentora dos meios de produção e passou a ser efetivamente dotada da livre administração dos seus negócios, infensa à intervenção de um Estado agora alheio à economia. Já a classe trabalhadora, egressa de uma estrutura feudal, todavia, foi exposta a rigorosas condições de trabalho, com jornadas que alcançavam duração de até 16 horas diárias, a uma temperatura que muitas vezes alcançava até 29°C, em atividades que não raramente eram prestadas por crianças com menos de 10 anos de idade.<sup>114</sup>

Foi nesse contexto de patente exploração e desigualdade social que nasceu a ideia de agrupamento dos trabalhadores, posteriormente consolidada na figura da entidade sindical. A partir da criação dos sindicatos, a classe trabalhadora passou a buscar a força necessária para alcançar a melhoria das suas condições de trabalho.

Em um primeiro momento, conforme já relatado no capítulo anterior, o Estado proibiu o agrupamento de trabalhadores em associações. Com isso, se o Estado não reconhecia a própria entidade sindical, muito menos o fazia em relação à sua capacidade de editar normas, ainda que para reger apenas os interesses dos seus próprios associados.

A partir do reconhecimento da entidade sindical como legítimo representante dos trabalhadores, porém, surge o contexto social favorável ao desenvolvimento da autonomia privada coletiva.

Nesse novo cenário, passou-se a entender pelo conceito de autonomia privada coletiva a autonomia que têm determinados grupos sociais de se autorregularem. Essa nova compreensão de autonomia defluiu do reconhecimento, pelo Estado, de que esses grupos intermediários, a exemplo da figura do sindicato, têm o direito de regular os seus próprios interesses e os interesses dos seus representados, do mesmo modo que já havia sido reconhecido quanto aos indivíduos, no que concerne à sua autonomia individual.<sup>115</sup>

Conforme ensina Enoque Ribeiro dos Santos, com o reconhecimento da autonomia privada coletiva, o Estado passou a abdicar de parte de sua jurisdição e do

---

<sup>113</sup> SANTOS, Enoque Ribeiro dos. *Negociação Coletiva de Trabalho nos Setores Público e Privado*. São Paulo: LTr, 2015. p. 67.

<sup>114</sup> SOUTO MAIOR, Jorge Luiz. *Curso de direito de trabalho: teoria geral do direito do trabalho*. São Paulo: LTr, 2011. v. I. parte I. p. 135-137.

<sup>115</sup> NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Curso de direito do trabalho: história e teoria geral do direito do trabalho: relações individuais e coletivas do trabalho*. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 1271.

monopólio da criação de normas em favor dos grupos sociais, entre eles a entidade sindical, as associações e os partidos políticos. A partir do reconhecimento dessa autonomia, essas entidades tiveram reconhecidas não somente a liberdade de autorregramento de seus próprios interesses, como também a sua liberdade de auto-organização.<sup>116</sup>

Amauri Mascaro Nascimento, ao explicar o instituto, afirma que a autonomia coletiva deve ser compreendida de uma forma ampla, abrangendo bem mais do que a capacidade de estipular regras aos seus representados por meio de negócios jurídicos, ao que o autor denomina *autonomia negocial*. Segundo o autor, a autonomia coletiva abrange também a autonomia *organizativa* de celebrar os próprios estatutos, a autonomia *administrativa* de eleger os seus próprios dirigentes e, por fim, a *autotutela*, consistente no reconhecimento dos meios de luta sindical, a exemplo da greve.<sup>117</sup>

Enoque Ribeiro dos Santos, citando o jurista italiano Gino Giugni, afirma que, em um primeiro momento, a autonomia coletiva revelou características publicistas, em virtude da natureza de direito público assumida pelos sindicatos corporativistas. Porém, ainda conforme expõe o autor, com o restabelecimento da liberdade sindical e o retorno das entidades à esfera do direito privado, a autonomia sindical voltou a ser efetivamente caracterizada como privada.<sup>118</sup>

A consagração da autonomia privada coletiva, acima relatada, revelou, por si só, a relevância da figura da negociação coletiva, caracterizada, a partir desse contexto, como a manifestação concreta e decorrente daquela.<sup>119</sup> Com o curso da história, foi revelado que a negociação coletiva era, de fato, uma forma satisfatória de se pacificar os conflitos existentes nas relações de trabalho.

Com efeito, ao longo dos anos, verificou-se que, por meio dessa forma de resolução de conflitos, trabalhadores e empregadores podiam efetivamente encontrar-se com o propósito franco de resolver os problemas relacionados às condições laborais, desenvolvendo um processo livre e dialético. Desse diálogo, surgiam regras especificamente convencionadas para o deslinde do embate, na exata medida do limite de cessão de ambas as partes do conflito, sem que houvesse, a rigor, qualquer pressão estatal ou de terceiros.

Constata-se, diante do quanto exposto, que a ideia nuclear da autonomia privada

---

<sup>116</sup> SANTOS, Enoque Ribeiro dos. *Negociação Coletiva de Trabalho nos Setores Público e Privado*. São Paulo: LTr, 2015. p. 72-73.

<sup>117</sup> NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Curso de direito do trabalho: história e teoria geral do direito do trabalho: relações individuais e coletivas do trabalho*. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 1272.

<sup>118</sup> SANTOS, Enoque Ribeiro dos. Op. cit. p. 73.

<sup>119</sup> STOLL, Luciana Bullamah. *Negociação coletiva no setor público*. São Paulo: LTr, 2007. p. 24-26.



coletiva e, por consequência, da negociação coletiva, está justamente na criação, pelos interessados, de normas específicas, que regram determinadas relações jurídicas de labor, estando essas regras alheias à influência da estrutura estatal, tendo, como único limite, as vedações existentes no ordenamento jurídico e a possibilidade das partes.

É por essa razão, inclusive, que os diplomas advindos da negociação coletiva exitosa (acordos e convenções coletivas) são habitualmente classificados pela doutrina como fontes autônomas do Direito.<sup>120</sup>

Mozart Victor Russomano afirma, porém, que a evolução da negociação coletiva não se deu de maneira uniforme em todo o mundo. Relata o autor que nas nações industrializadas e democráticas, a exemplo da Europa Ocidental e dos Estados Unidos, a negociação coletiva atingiu o seu apogeu enquanto meio de regramento das condições laborais.<sup>121</sup> Afirma o autor que, nessas nações industrializadas, as convenções coletivas foram consagradas pelo costume e efetiva insistência das entidades sindicais, tendo havido, inclusive, em um primeiro momento, a resistência do Estado em fazer constar a negociação no texto da lei. Já no ordenamento jurídico brasileiro, ainda segundo o autor, a previsão da negociação coletiva foi fruto da iniciativa dos próprios legisladores, que perceberam a sua utilidade social e jurídica, inclusive para o bem do próprio Estado, não tendo havido, naquela época, relevante confronto com entidades sindicais em relação a essa questão.<sup>122</sup>

Ao se analisar os diplomas legislativos pátrios que já trataram da matéria, aliás, é possível identificar, quando se faz um cotejo com o contexto histórico em que essas normas foram publicadas, que somente a partir da Constituição Federal de 1988 é que a negociação coletiva recebeu a importância normativa que merecia, passando a ser regrada de uma forma clara e, acima de tudo, eficaz.

Com efeito, antes da promulgação da atual Constituição Federal, embora existissem previsões legais acerca da convenção coletiva, a estrutura sindical, moldada durante o Estado corporativo da era Vargas, não possuía condições econômicas e políticas para o desenvolvimento da prática da negociação. As Constituições anteriores à Constituição Cidadã, da mesma forma, apenas reconheciam a negociação coletiva, mas não continham previsões realmente capazes de fomentá-la.<sup>123</sup>

---

<sup>120</sup> MARTINS, Sérgio Pinto. *Direito do trabalho*. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 40.

<sup>121</sup> RUSSOMANO, Mozart Victor. *Princípios gerais de direito sindical*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 145.

<sup>122</sup> *Ibid.* p. 148.

<sup>123</sup> SANTOS, Enoque Ribeiro dos. *Negociação Coletiva de Trabalho nos Setores Público e Privado*. São Paulo: LTr, 2015. p. 77.

Com a promulgação da Constituição de 1988, houve a valorização da negociação coletiva. A atual Constituição Federal reconheceu expressamente os instrumentos que defluem da negociação exitosa como direitos dos trabalhadores (art. 7, XXVI, CF/88) e permitiu que salários e jornada de trabalho, direitos fundamentais desses cidadãos, fossem alterados por meio desses diplomas, alçando-os, assim, à condição de verdadeiros e principais mecanismos de resolução dos conflitos trabalhistas (art. 7º, VI, XIII e XIV, CF/88).

Tanto é que a Carta Cidadã condicionou o ajuizamento de dissídios coletivos na Justiça do Trabalho à prévia tentativa, ao menos, de realização da negociação coletiva (art. 114, § 2º, da CF/88).

É bem verdade que, mesmo com essa valorização, mantiveram-se na Constituição de 1988, alguns empecilhos à liberdade negocial coletiva plena, como, por exemplo, o Poder Normativo. Quanto ao ponto, aliás, Ives Gandra Martins Filho destaca que a manutenção da existência do Poder Normativo é medida contraditória ao propósito de pacificação social e somente faz com que a negociação se enfraqueça, deixando as partes em conflito de exercerem na plenitude a sua capacidade de autocomposição, visto que elas podem, sem grandes entraves, se socorrer do Poder Judiciário para o deslinde do dissenso.<sup>124</sup>

A análise da legislação infraconstitucional, por sua vez, também revela grande e recente valorização da negociação coletiva, tendo a denominada Reforma Trabalhista (Lei n. 13.467/2017) ampliado sobremaneira as matérias que podem ser objeto de negociação (art. 611-A, da CLT).

Não obstante, mesmo que a Lei n. 13.467/2017 tenha realizado grande valorização do instituto da negociação coletiva, verifica-se que ainda não há um regramento detalhado quanto a esse instituto. Na realidade, a leitura dos artigos da CLT sobre o tema traz a conclusão que apenas o artigo 616, da CLT, mantido pela reforma, versa realmente sobre a negociação coletiva, tratando os demais apenas acerca de matérias sobre as quais ela poderá ou não versar ou sobre os diplomas normativos que defluem dessa negociação.

Ao que importa à presente pesquisa, como observa José Francisco Siqueira Neto, constata-se que não há no Brasil procedimentos específicos de negociação coletiva consolidados em lei, sendo os movimentos de ajuste próprios a cada realidade das entidades

---

<sup>124</sup> MARTINS FILHO, Ives Gandra. *Processo coletivo do trabalho*. São Paulo: LTR, 1994. p. 35-36.

empregadoras e das entidades representativas dos respectivos trabalhadores.<sup>125</sup> Não obstante, contata-se, outrossim, que não há qualquer vedação legal a que esses procedimentos específicos sejam formalmente pré-estabelecidos, caso, por óbvio, essa padronização seja conveniente para as partes.

## 2.2 Compreensão da finalidade, das funções e dos princípios da negociação coletiva

A finalidade precípua da negociação coletiva é, por certo, a resolução dos conflitos coletivos trabalhistas. Essa percepção já pode ser facilmente extraída das noções gerais acerca do instituto, expostas no tópico anterior.

Esse fim precípua é apontado com clareza pela doutrina, que afirma que é por meio da negociação coletiva, enquanto *sistema dotado de efetivo equilíbrio de forças*, detentor de *participação e responsabilidade das partes*, que o conflito pode ser resolvido.<sup>126</sup>

Essa finalidade, contudo, pode ser compreendida de forma mais analítica quando estudada em cotejo com a análise dos princípios e das funções da negociação coletiva.

Com efeito, para que seja alcançada uma adequada compreensão da negociação coletiva como um todo, a doutrina identifica e analisa quais são as suas *funções* e os seus *princípios*. Urge, portanto, esclarecer, ainda que de forma sucinta, quais são as funções e os princípios da negociação coletiva habitualmente arroladas pelos doutrinadores juslaborais.

### 2.2.1 Funções da negociação coletiva

A primeira e mais importante função da negociação coletiva é comumente designada como função jurídica. Divide-se essa em três espécies, denominadas função normativa, função obrigacional e função compositiva.<sup>127</sup>

A função normativa é a que possibilita à negociação a criação de normas aplicáveis às relações individuais de trabalho. Trata-se da mais importante função da negociação coletiva, expressão máxima da autonomia privada coletiva enquanto poder dos

<sup>125</sup> SIQUEIRA NETO, José Francisco. Relações de Trabalho e Possibilidades de Negociação Coletiva na Administração Pública Brasileira. In: GERNIGON, Bernard; et. al. *A negociação coletiva na administração pública brasileira*. Brasília: OIT; Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 126.

<sup>126</sup> GOMES, Dinaura Godinho Pimentel. *Direito do trabalho e dignidade da pessoa humana no contexto da globalização econômica*. São Paulo: LTr, 2005. p. 183.

<sup>127</sup> SANTOS, Enoque Ribeiro dos. SANTOS, Enoque Ribeiro dos. *Negociação Coletiva de Trabalho nos Setores Público e Privado*. São Paulo: LTr, 2015. p. 120.

interessados de impor normas a si próprios e aos seus representados, nos termos abordados no tópico anterior. Trata-se da representação prática daquilo que, como também já visto, Amauri Mascaro Nascimento denomina autonomia negocial.<sup>128</sup>

Tem-se a compreensão de que a função normativa da negociação é exercida no vazio da Lei<sup>129</sup>. Afinal, quando já há um comando normativo abstrato que regre determinada matéria, torna-se desnecessária a instituição de um novo regramento.

É, aliás, justamente por essa especificidade que detém a função normativa (capacidade de preencher o vácuo normativo) que a negociação coletiva é instrumento tão exaltado no ramo juslaboral, enquanto forma eficaz e célere de solução das desavenças existente em determinados ramos de atividade profissional.

É relevante afirmar, ainda quanto ao ponto, que atualmente entende-se que a função normativa tem, inclusive, a capacidade de impor aos trabalhadores condições menos favoráveis que aquelas até então existentes.<sup>130</sup> Essa possibilidade de utilização da função normativa *in pejus* ao trabalhador é extraída, por exemplo, entre outros dispositivos, do próprio artigo 7º, inciso VI, da CF/88, que permite a redução salarial fundada em convenção ou acordo coletivo.

A função normativa ganhou ainda mais relevância com a denominada Reforma Trabalhista, que sobreveio em 2017, a qual pareceu conferir à negociação coletiva a capacidade de interferência em matérias outrora consideradas infensas à intervenção da autonomia privada dos interessados. Essa possibilidade pode ser extraída da interpretação do teor dos artigos 611-A, 611-B e 620, todos da CLT, conforme a redação que lhe conferiu a aludida reforma legislativa (Lei n. 11.467/2017).

A segunda espécie de função jurídica é a denominada função obrigacional, que representa a atividade de fixação de direitos e deveres aos próprios sindicatos e empresas que participam da negociação coletiva. Trata-se, em síntese, da possibilidade de celebração de regras a serem cumpridas pelas próprias partes signatárias dos instrumentos normativos coletivos. Como exemplo, cita-se comumente a avença acerca de imposição de penalidades pelo descumprimento das cláusulas negociadas ou a instituição de contribuição assistencial, em favor de um determinado sindicato.<sup>131</sup>

---

<sup>128</sup> NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Curso de direito do trabalho: história e teoria geral do direito do trabalho: relações individuais e coletivas do trabalho*. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 1272.

<sup>129</sup> SANTOS, Enoque Ribeiro dos. *Negociação Coletiva de Trabalho nos Setores Público e Privado*. São Paulo: LTr, 2015. p. 120.

<sup>130</sup> NASCIMENTO, Amauri Mascaro. Op. cit. p. 110.

<sup>131</sup> GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. *Curso de Direito do Trabalho*. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 1335.

Enoque Ribeiro dos Santos, ao tratar do tema, cita como hipótese de exercício da função obrigacional um exemplo bem relevante à temática do presente trabalho. Trata-se da celebração de cláusula compromissória que impõe às próprias partes da negociação a submissão de desavença que porventura venha a ocorrer durante o prazo de validade da norma coletiva a juízo arbitral.<sup>132</sup>

A função compositiva, por fim, caracteriza-se como outra relevante função da negociação no que concerne à temática da presente dissertação. Trata-se, essa função, da missão que a negociação tem de superar o conflito em si. Representa a finalidade de busca pela paz e pelo equilíbrio nas relações trabalhistas. Revela, na prática, o empreendimento de esforços para que sejam avençadas regras que possibilitem a solução dos conflitos futuros, inclusive, frise-se, quanto à aplicação do próprio instrumento coletivo em que elas são instituídas (art. 613, V, da CLT).<sup>133</sup> Analisado com atenção esse tema, verifica-se que a própria identificação dessa função pela doutrina e a sua análise, de forma separada, das demais funções jurídicas, evidencia o quão relevante se entende ser a negociação enquanto meio eficaz de resolução do conflito coletivo trabalhista.

Esclarecidas, assim, quais são as três espécies de funções jurídicas arroladas pela doutrina, passa-se agora para a análise daquelas que são denominadas funções não jurídicas da negociação coletiva.

A primeira função não jurídica da negociação comumente apontada pela doutrina é a sua função política. Visa, essa função, ao fomento do diálogo entre os sujeitos envolvidos, valorizando preceitos inerentes a uma sociedade democrática. É a função que estimula o diálogo entre as partes e o alcance de uma solução autocompositiva.<sup>134</sup>

Já pela segunda espécie de função não jurídica, a denominada função econômica, entende-se a finalidade que a negociação tem de trazer aos trabalhadores melhores condições de trabalho, notadamente de ordem salarial. Visa essa função, portanto, em suma, efetivar uma adequada distribuição de riquezas.<sup>135</sup> É por essa razão, inclusive, que Enoque Ribeiro dos Santos afirma ser o componente remuneratório o mais importante da negociação coletiva.<sup>136</sup>

---

<sup>132</sup> SANTOS, Enoque Ribeiro dos. *Negociação Coletiva de Trabalho nos Setores Público e Privado*. São Paulo: LTr, 2015. p. 121.

<sup>133</sup> MAISTRO JUNIOR, Gilberto Carlos. *O princípio da boa-fé objetiva na negociação coletiva*. São Paulo: LTr, 2012. p. 225.

<sup>134</sup> *Ibid.*

<sup>135</sup> *Ibid.*

<sup>136</sup> SANTOS, Enoque Ribeiro dos. *Op. cit.* p. 125.

Ainda segundo esse autor, a função econômica é perceptível tanto no âmbito privado, em que os aumentos remuneratórios constam nas cláusulas normativas dos instrumentos convencionados pelas empresas e pelos sindicatos, quanto no âmbito público, no qual os aumentos se dão por meio da promulgação de Lei, mediante a realização de regular processo legislativo, precedido de diálogo entre as partes, a exemplo dos que ocorrem nos sistemas permanentes de negociação, objeto do presente estudo.<sup>137</sup>

Amauri Mascaro Nascimento, ao tratar sobre os influxos econômicos da negociação coletiva, afirma que ela se tornou um verdadeiro método de gestão das empresas em épocas de crise econômica, constituindo, em última análise, alternativa às tão temidas dispensas em massa dos trabalhadores.

Segundo esse autor, em períodos difíceis, passou-se, por meio da negociação coletiva, a realizar a redução de salários e a suspensão de contratos, conciliando-se, com isso, os interesses econômicos da classe patronal, com a manutenção dos postos de trabalho, fato que interessa aos trabalhadores.<sup>138</sup> Essa capacidade de intervenção econômica da negociação em épocas de crise é também denominada de função ordenadora.<sup>139</sup>

Outra relevante função não jurídica mencionada pela doutrina é a função social. É, essa função, aquela que indica a busca pelo progresso social, com harmonia no ambiente de trabalho, pelos próprios interessados.<sup>140</sup> Seguindo essa perspectiva, Maurício Godinho Delgado afirma que a história demonstra, principalmente quando analisado o cenário dos países ocidentais de capitalismo central, que a negociação coletiva, exercida de forma diversificada e eficaz, influencia no desenvolvimento de uma sociedade mais democrática.<sup>141</sup>

Wilson Amorim, quanto a esse tema, elaborou importante estudo no qual relaciona e analisa diversas negociações coletivas que tiveram relevante repercussão social, podendo-se citar aqui, apenas para exemplificar, as negociações dos metalúrgicos na década de 1980, e as do setor bancário, a partir da década de 2000.<sup>142</sup>

---

<sup>137</sup> SANTOS, Enoque Ribeiro dos. *Negociação Coletiva de Trabalho nos Setores Público e Privado*. São Paulo: LTr, 2015. p. 125.

<sup>138</sup> NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Curso de direito do trabalho: história e teoria geral do direito do trabalho: relações individuais e coletivas do trabalho*. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 110.

<sup>139</sup> ASSE, Vilja Marques. Princípio da Adequação Setorial Negociada: o surgimento de um novo princípio na história da justiça laboral. In: SANTOS, Enoque Ribeiro dos. *Direito Coletivo Moderno: Da LACP e do CDC ao Direito de Negociação Coletiva no Setor Público*. São Paulo: LTr, 2006. p. 131.

<sup>140</sup> GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. *Curso de Direito do Trabalho*. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 1335.

<sup>141</sup> DELGADO, Mauricio Godinho. *Curso de Direito do Trabalho*. 11. ed., São Paulo: LTR, 2012. p. 1389-1393.

<sup>142</sup> AMORIM, Wilson Aparecido Costa de. *Negociações Coletivas no Brasil: 50 anos de aprendizado*. São Paulo: Atlas, 2015. Passim.

A função social também é manifestada pelo tratamento com igualdade e com participação efetiva das partes interessadas no processo negocial, razão pela qual também é denominada, quanto a esse último aspecto, de função participativa.<sup>143</sup>

Quanto à efetiva participação dos interessados, aliás, vale ressaltar que se trata de ponto que possui grande relevância no presente trabalho. Com efeito, a intervenção dos trabalhadores e da sociedade civil na definição das matérias relacionadas aos serviços e aos orçamentos públicos, notadamente por meio da típica negociação coletiva, é um ponto bastante sensível, razão pela qual é abordada com detalhe nos próximos tópicos.

A doutrina faz, por fim, menção ainda à importante função pedagógica da negociação, sendo esta aquela pela qual sindicatos, empresas e todos os interessados, a cada novo processo negocial, adquirem novas experiências e conhecimentos (jurídicos, sociológicos, estatísticos, etc.) e desenvolvem novas técnicas de abordagem e diálogo.<sup>144</sup> Essa função é bastante importante no cenário no qual vigora um sistema permanente de negociação, como o que aborda o presente estudo, dadas as características de perenidade e de continuidade desse processo de negociação, que fazem com que as experiências adquiridas em um oportunidade sejam utilizadas nas passagens posteriores, por ambos os sujeitos do conflito.

Ainda antes de passar ao estudo dos princípios, diante da relevância que detém o tema, mister também destacar a classificação das funções da negociação coletiva exposta por Alain Supiot.

Para o autor, a negociação coletiva tem três funções principais. A primeira é a de flexibilização, que procura adequar as condições de trabalho à competitividade e à flexibilidade do mercado econômico enfrentadas pelas empresas. Cria-se, assim, alternativas à aplicação da lei. Algo semelhante ao que a doutrina juslaboral convencionou chamar, atualmente, de flexibilização das leis.<sup>145</sup> A segunda principal função da negociação, para Alain Supiot, é a de instrumento de gestão da empresa. À luz dessa perspectiva, a negociação tem o papel de auxiliar na organização do trabalho. Por fim, há a função legislativa ou regulamentar, que detém conceito semelhante àquele da denominada função normativa, já exposto anteriormente.<sup>146</sup>

---

<sup>143</sup> SANTOS, Enoque Ribeiro dos. *Negociação Coletiva de Trabalho nos Setores Público e Privado*. São Paulo: LTr, 2015. p. 125-126.

<sup>144</sup> Ibid. p. 126.

<sup>145</sup> SUPIOT, Alain (org.). *Transformações do trabalho e futuro do Direito do Trabalho na Europa*. Coimbra: Coimbra, 2003. p. 151-159.

<sup>146</sup> Ibid.

Feita essa exposição, passa-se agora, conforme anunciado, ao estudo dos princípios da negociação coletiva.

### ***2.2.2 Princípios da negociação coletiva***

Os princípios, conforme a definição dada pela doutrina de Miguel Reale, são enunciados que condicionam e orientam a compreensão de um determinado instituto jurídico.<sup>147</sup> A análise dos princípios específicos da negociação coletiva, portanto, mais do que auxiliar na sua compreensão, possibilita identificar a forma pela qual se espera que as atividades de um processo negocial sejam efetivamente realizadas.

Conforme assevera Hugo Gueiros Bernardes, a negociação coletiva constitui, acima de tudo, um fator social e econômico relevante, que normalmente produz a composição acerca de matérias não regulamentadas pela lei. Dessa forma, conforme expressa a brilhante lição desse autor, os princípios, na negociação coletiva, detêm mais relevância do que em outras esferas e outros campos de resolução de conflitos, já que vão delimitar a ética comportamental em uma seara extremamente relevante e na qual, em regra, inexistente previsão normativa expressa que o faça.<sup>148</sup>

Como elucida Otávio Pinto e Silva, a adoção de um rol de princípios, formando algo muito próximo ao que se poderia chamar de um verdadeiro *código ético e pragmático da negociação*, tem o benéfico efeito não somente de legitimá-la, quando desenvolvida segundo esses preceitos, como também o de estimular as partes a se orientarem segundo os enunciados mandamentais desses postulados.<sup>149</sup>

A doutrina, porém, não é uníssona quanto à relação de princípios que incidem na negociação coletiva. Não obstante a ausência de uniformidade, a maior parte das reflexões doutrinárias acerca do assunto parecem destacar a relevância do princípio da boa-fé, esmiuçando, com detalhes, as razões pelas quais se entende que o desenvolvimento das atividades negociais de forma contrária aos ditames desse princípio macularia a própria negociação em si, enquanto meio justo e eficaz de resolução dos conflitos laborais.

---

<sup>147</sup> REALE, Miguel. *Lições preliminares de direito*. 18 ed. São Paulo: Saraiva, 1991. p. 300.

<sup>148</sup> BERNARDES, Hugo Gueiros. Princípios da Negociação Coletiva. In: TEIXEIRA FILHO, João de Lima (coord.). *Relações Coletivas de Trabalho: estudos em homenagem ao Ministro Arnaldo Süssekind*. São Paulo: LTr, 1989. p. 357- 358.

<sup>149</sup> SILVA, Otávio Pinto e. *A contratação coletiva como fonte do direito do trabalho*. São Paulo: Ltr, 1998. p. 107.



Dada a força dos argumentos teóricos que destacam a relevância do princípio da boa-fé para a negociação coletiva, inclusive quando envolve a Administração Pública, deixa-se a sua análise por último. Antes, é necessário realizar a abordagem acerca dos demais princípios habitualmente citados pela doutrina.

Hodiernamente, fala-se muito no denominado princípio da adequação setorial negociada. Esse princípio visa estabelecer a relação de penetração e harmonia das normas coletivas negociadas em face das normas advindas da legislação estatal heterônoma. Trata esse princípio, portanto, dos limites da negociação coletiva, quando observado o ordenamento jurídico vigente.<sup>150</sup>

Afirma-se que a identificação desse princípio não remonta ao período de origem do Direito Coletivo do Trabalho. Trata-se, segundo a doutrina, de um princípio mais novo, que apenas com a Constituição Federal de 1988 e a valorização da negociação coletiva como direito fundamental, daí advinda, pode de fato ser observado nas relações laborais.<sup>151</sup>

Segundo os ensinamentos de Maurício Godinho Delgado, por esse princípio, as normas autônomas criadas a partir da negociação coletiva prevalecem sobre as normas heterônomas, de origem estatal. Contudo, para tanto, essas normas coletivas devem respeitar dois critérios. O primeiro, é a implementação de um padrão setorial de direitos superior ao padrão oriundo da legislação heterônoma, até então existente. O segundo critério é a impossibilidade de convenção acerca dos direitos caracterizados como de indisponibilidade absoluta, assim considerados aqueles que compõem um patamar civilizatório mínimo do trabalhador (como são, por exemplo, as normas relativas à segurança e saúde do trabalho e as previstas na própria Constituição Federal).<sup>152</sup>

É no contexto do princípio da adequação setorial negociada e na permissão, daí advinda, de transação acerca de direitos de indisponibilidade relativa, que se encontra campo fértil para a reflexão sobre a temática relativa aos limites da flexibilização, tão em voga nos tempos atuais.

Entende-se que a flexibilização, consistente na redução dos direitos trabalhistas, mediante negociação coletiva, com o propósito de redução de custos em época de crises econômicas, somente é válida nas hipóteses previstas na Constituição. Isso porque, nessas hipóteses, o próprio constituinte já ponderou os fatores relativos à indisponibilidade do

---

<sup>150</sup> ASSE, Vilja Marques. Princípio da Adequação Setorial Negociada: o surgimento de um novo princípio na história da justiça laboral. In: SANTOS, Enoque Ribeiro dos. *Direito Coletivo Moderno: Da LACP e do CDC ao Direito de Negociação Coletiva no Setor Público*. São Paulo: LTr, 2006. p. 133.

<sup>151</sup> DELGADO, Mauricio Godinho. *Curso de Direito do Trabalho*. 11. ed., São Paulo: LTR, 2012. p. 1341.

<sup>152</sup> Ibid.

direito, permitindo, por exemplo, a redução do padrão remuneratório, em prol da proteção ao emprego e, em última análise, dos demais direitos trabalhistas, em prol da dignidade do trabalhador (art. 7. VI, da CF/88).<sup>153</sup>

Ao contrário do princípio da adequação setorial negociada, os outros princípios analisados a seguir já vêm há longa data sendo relacionados e estudados por aqueles que se debruçam sobre a temática afeta à dinâmica da negociação coletiva.

Conquanto não haja, como dito, uma uniformidade acerca da nomenclatura desses princípios, verifica-se que os conceitos a eles atribuídos por cada um dos doutrinadores muito se aproximam, permitindo, assim, a tentativa de uma exposição de forma sistematizada.

Nesse diapasão, um importante princípio a ser abordado refere-se ao princípio do dever negocial. Por esse princípio denomina-se o dever imperativo que os sujeitos da relação coletiva trabalhista conflituosa têm de se dispor a participar das negociações. Otávio Pinto e Silva observa que Hugo Gueiros Bernardes enquadra esse princípio como autêntico desdobramento do princípio da boa-fé e afirma que, segundo este último autor, as partes devem se obrigar não apenas a aceitar a negociação, como também a comparecer a reuniões periódicas, a analisar de forma efetiva as propostas recíprocas e a formular, de maneira motivada, contrapropostas convergentes, substitutivas, modificativas ou supressivas àquelas anteriormente apresentadas.<sup>154</sup>

Entende Enoque Ribeiro dos Santos que a recusa à negociação coletiva, em certa medida, pode ser vista como a própria negação da existência dos sujeitos coletivos, representando conduta grave, notadamente em um cenário no qual a própria Constituição Federal garantiu aos trabalhadores o reconhecimento da negociação como um direito fundamental (art.7º, XXVI, CF/88).<sup>155</sup>

Verifica-se, pelo exposto, que de nada valeria a previsão constitucional, tratando a negociação como autêntico meio de resolução de conflito e até mesmo como forma de flexibilização de direitos, caso pudesse os sujeitos do conflito, sem qualquer razão para tanto, recusar-se a sequer iniciar o processo negocial. É com base nessa lógica, aliás, que o

---

<sup>153</sup> ASSE, Vilja Marques. Princípio da Adequação Setorial Negociada: o surgimento de um novo princípio na história da justiça laboral. In: SANTOS, Enoque Ribeiro dos. *Direito Coletivo Moderno: Da LACP e do CDC ao Direito de Negociação Coletiva no Setor Público*. São Paulo: LTr, 2006. p. 133.

<sup>154</sup> SILVA, Otávio Pinto e. *A contratação coletiva como fonte do direito do trabalho*. São Paulo: Ltr, 1998. p. 105.

<sup>155</sup> SANTOS, Enoque Ribeiro dos. *Negociação Coletiva de Trabalho nos Setores Público e Privado*. São Paulo: LTr, 2015. p. 104.

princípio do dever de negociar é visto como verdadeiro reflexo da boa-fé, haja vista que exige um comportamento dotado de ética e retidão, por parte dos sujeitos coletivos.

O princípio de dever negocial pode ser extraído do artigo 616, caput, da CLT<sup>156</sup> e do artigo 114, §2º, da CF/88.<sup>157</sup> Ozório César Campaner observa que o referido princípio e os dispositivos normativos citados não têm o condão, porém, de estabelecer qualquer penalização àquele que se recusa a negociar, possibilitando apenas que a parte interessada procure a intervenção do Estado para a solução do dissenso, por meio do ajuizamento de dissídio coletivo no âmbito da Justiça do Trabalho.<sup>158</sup>

Aliás, quanto ao ponto, conforme já visto no presente trabalho, o artigo 4º, da Convenção n. 98/1949, da OIT, ao definir o conceito da negociação coletiva, faz menção expressa à sua característica de procedimento dotado de voluntariedade, quanto à sua adoção ou não pelos interessados.

Ainda quanto ao tema, deixando claro que o dever de negociar não é sinônimo de obrigação de contratar, o Anteprojeto de Lei de Relações Sindicais, debatido no Fórum Nacional de Trabalho, em 2005, trazia, no seu artigo 102, a disposição de que os atores coletivos têm o dever de participar da negociação coletiva nos respectivos âmbitos de representação, mas não o de celebrar o contrato coletivo.<sup>159</sup>

O princípio do dever de negociar, acima detalhado, encontra-se intimamente interligado com outro princípio bastante citado pelos estudiosos do instituto da negociação coletiva, o princípio da paz social. Por esse princípio, entende-se que a negociação, enquanto perdurar, gera um contexto de trégua implícita entre as partes envolvidas, imprescindível para que se tenha uma boa discussão dos pontos em debate.<sup>160</sup> Hugo Gueiros Bernardes trata desse postulado ao abordar aqueles que denomina serem os princípios relativos ao procedimento da negociação, oportunidade em que o autor fala sobre o dever de paz,

---

<sup>156</sup> CLT. Art. 616. Os Sindicatos representativos de categorias econômicas ou profissionais e as empresas, inclusive as que não tenham representação sindical, quando provocados, não podem recusar-se à negociação coletiva.

<sup>157</sup> CLT. Art. 114. (...) §2º Recusando-se qualquer das partes à negociação coletiva ou à arbitragem, é facultado às mesmas, de comum acordo, ajuizar dissídio coletivo de natureza econômica, podendo a Justiça do Trabalho decidir o conflito.

<sup>158</sup> CAMPANER, Ozório César. *Conflitos Coletivos de Trabalho e Formas de Solução*. São Paulo: LTR, 2011. p. 72.

<sup>159</sup> Cf. Anteprojeto da Lei de Relações Sindicais, apresentado no Fórum Nacional de Trabalho, em 2005. Disponível em: <[http://p.sinal.org.br/download/proj\\_lei\\_quebra\\_dir\\_trab\\_100205.pdf](http://p.sinal.org.br/download/proj_lei_quebra_dir_trab_100205.pdf)>. Acesso em: 20 mar. 2017.

<sup>160</sup> MAISTRO JUNIOR. Gilberto Carlos. *O princípio da boa-fé objetiva na negociação coletiva*. São Paulo: LTr, 2012. p. 225.

entendendo como tal a abstenção do uso de mecanismos de força durante o processo negocial.<sup>161</sup>

O princípio da paz social traz ainda um outro efeito prático bastante relevante. Segundo as premissas trazidas por esse postulado, finda, com êxito, a negociação coletiva, os pontos objeto de acordo não podem dar ensejo ao surgimento de novas pretensões e novos conflitos, a não ser que alterações posteriores relevantes na conjuntura econômica ou social comprometam o equilíbrio daquilo que fora convencionado, exigindo, assim, a reabertura das negociações. Aplica-se, nesse cenário, a conhecida cláusula *rebus sic stantibus*.<sup>162</sup>

Outros dois importantes princípios que regem a negociação são os princípios da proteção sindical e o princípio da igualdade. Pelo primeiro, garante-se, de forma inarredável, o direito do sindicato de participar das negociações, não podendo a intervenção sindical, em regra, ser afastada sequer quando existente grupo de trabalhadores específicos interessados em conduzir o processo negocial (art. 617, *caput e parágrafos*, da CLT).

É certo, porém, que a Reforma Trabalhista, regulamentando o artigo 11, da CF/88, passou a permitir que uma comissão de empregados venha a representar os trabalhadores, perante o empregador (art. 510-A a 510-D, da CLT). Da mesma forma, a aludida reforma legislativa também passou a permitir que os próprios trabalhadores, quando preenchidos alguns requisitos, possam vir a negociar diretamente com os seus empregadores (art. 444, parágrafo único, da CLT). De qualquer forma, essas hipóteses são exceções à regra geral, não removendo a importância da figura sindical dentro do processo negocial como um todo, conforme se viu, inclusive, pelo relato histórico promovido no capítulo anterior.

Já pelo princípio da igualdade, também chamado de princípio da equivalência dos contratantes coletivos<sup>163</sup>, entende-se que as partes negociantes são seres coletivos, portadores de força equivalente. Logo, a rigor, essas partes possuem igual poder de barganha, não sendo, então, necessária, na relação negocial, a incidência do princípio tuitivo, que rege o Direito Individual do Trabalho.

Vistos esses princípios, chega-se, então, ao momento de tratar sobre o princípio da boa-fé e sobre as suas importantes implicações na negociação coletiva.

---

<sup>161</sup> BERNARDES, Hugo Gueiros. Princípios da Negociação Coletiva. In: TEIXEIRA FILHO, João de Lima (coord.). *Relações Coletivas de Trabalho: estudos em homenagem ao Ministro Arnaldo Süssekind*. São Paulo: LTr, 1989. p. 360.

<sup>162</sup> SANTOS, Enoque Ribeiro dos. *Negociação Coletiva de Trabalho nos Setores Público e Privado*. São Paulo: LTr, 2015. p. 112-113.

<sup>163</sup> DELGADO, Maurício Godinho. *Curso de Direito do Trabalho*. 11. ed., São Paulo: LTR, 2012. p. 1336-1337.

A boa-fé atua em vários segmentos do nosso ordenamento jurídico. O Código Civil de 2002, por exemplo, trata do instituto em seus artigos 113, 187 e 422, atribuindo-lhe, a característica de uma cláusula geral.<sup>164</sup>

Leciona Cláudia Lima Marques<sup>165</sup>, ao tratar da boa-fé em sua modalidade objetiva, que esta significa uma atuação refletida, em que se pensa no outro, no parceiro contratual, respeitando-o, respeitando seus interesses legítimos, suas expectativas razoáveis e seus direitos. Segundo a autora, a boa-fé impõe um agir com lealdade, sem abuso, sem obstrução, sem causar lesão ou desvantagem excessiva. Espera-se, assim, ainda nas palavras Cláudia Lima Marques, um comportamento cooperativo, a fim de que seja atingindo o bom fim das obrigações: o cumprimento do objetivo contratual e a realização dos interesses da parte contratantes.

Ao tratar do tema, Américo Plá Rodrigues<sup>166</sup> afirma que a boa-fé é um princípio jurídico fundamental. Constitui premissa de todo o ordenamento jurídico, informando a sua totalidade e aflorando de maneira expressa em múltiplas e diferentes normas, ainda que nem sempre de forma explícita.

Ao que importa ao presente trabalho, essas características da boa-fé devem ser analisadas levando-se em conta o fato de que a negociação coletiva, como já observado, é uma forma de criação de normas autônomas consistente em um verdadeiro negócio jurídico. Logo, as condutas adotadas ao longo do procedimento de negociação devem respeitar o padrão de lealdade e retidão imposto pelo princípio da boa-fé.

Aliás, entende-se que tal como o artigo 422, do Código Civil, exige respeito à boa-fé em todos os momentos do contrato de natureza cível, o respeito ao postulado, na negociação coletiva trabalhista, também deve se dar em todas as etapas do procedimento negocial, inclusive na fase de satisfação (implementação) daquilo que fora pactuado.<sup>167</sup>

---

<sup>164</sup> Código Civil. Art. 113. Os negócios jurídicos devem ser interpretados conforme a boa-fé e os usos do lugar de sua celebração. Art. 187. Também comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes. Art. 422. Os contratantes são obrigados a guardar, assim na conclusão do contrato, como em sua execução, os princípios de probidade e boa-fé.

<sup>165</sup> MARQUES, Cláudia Lima. *Contratos no código de defesa do consumidor: o novo regime das relações contratuais*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 216.

<sup>166</sup> RODRIGUES, Américo Plá. *Princípios de Direito do Trabalho*. São Paulo: LTR, 2000. p. 420-421.

<sup>167</sup> SANTOS, Enoque Ribeiro dos. *Negociação Coletiva de Trabalho nos Setores Público e Privado*. São Paulo: LTr, 2015. p. 108.

A importância de boa-fé para a negociação coletiva trabalhista é enorme. Tamanha é a sua relevância que o artigo 99, do Anteprojeto de Lei de Relações Sindicais<sup>168</sup>, além de tratar expressamente a boa-fé como princípio da negociação, dispõe que a violação desse princípio se caracteriza como uma conduta antissindical.

A boa-fé também já foi objeto de análise no âmbito do Comitê de Liberdade Sindical da Organização Internacional do Trabalho. A recopilação dos casos analisados no Comitê, em seus parágrafos 814 a 818, enuncia que é importante que tanto empregadores como sindicatos participem da negociação com boa-fé e façam todo o possível para chegar a um acordo, em tempo razoável, que deverá ser cumprido obrigatoriamente pelas partes acordantes.<sup>169</sup>

Otávio Pinto e Silva<sup>170</sup>, baseando-se na compreensão de Hugo Gueiros Bernardes, relaciona vários desdobramentos que a boa-fé traz à negociação. Entre esses desdobramentos, além do dever ético de negociar, já analisado nesse tópico, dois outros se destacam. O primeiro é o dever de as partes se posicionarem antecipadamente sobre a finalidade e o alcance da negociação, delimitando a que condições de trabalho ela se refere.

O segundo é a aplicação do conglobamento, consistente na técnica que impõe o exame de todo o conjunto da negociação, quando analisada uma alegação de prejuízo advindo da alteração de uma cláusula negociada. Com isso, afere-se a existência ou não da prejudicialidade porventura alegada a partir da compreensão da unidade do que fora negociado, e não apenas de parcela restrita desse conteúdo.

O princípio da boa-fé gera ainda diversos outros princípios que incidem sobre a relação negocial coletiva trabalhista, estando todos relacionados entre si.

O primeiro deles é o denominado princípio da razoabilidade. Por esse princípio, as partes negociantes devem agir de modo sensato, justo e equilibrado, notadamente ao formular as suas pretensões e as suas contrapropostas.<sup>171</sup> Dessa maneira, a realização de propostas que não possuem, segundo um juízo social comum, a menor viabilidade de serem

---

<sup>168</sup> Cf. Anteprojeto da Lei de Relações Sindicais, apresentado no Fórum Nacional de Trabalho, em 2005. Disponível em: <[http://p.sinal.org.br/download/proj\\_lei\\_quebra\\_dir\\_trab\\_100205.pdf](http://p.sinal.org.br/download/proj_lei_quebra_dir_trab_100205.pdf)>. Acesso em: 20 mar. 2017.

<sup>169</sup> ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Liberdade Sindical: Recopilação de decisões e princípios do Comitê de Liberdade Sindical do Conselho de Administração da OIT*. Brasília: OIT, 1997. Disponível em: <[https://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilia/documents/publication/wcms\\_231054.pdf](https://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilia/documents/publication/wcms_231054.pdf)>. Acesso em: 9 abr. 2017.

<sup>170</sup> SILVA, Otávio Pinto e. *A contratação coletiva como fonte do direito do trabalho*. São Paulo: Ltr, 1998. p. 105-106.

<sup>171</sup> CAMPANER, Ozório César. *Conflitos Coletivos de Trabalho e Formas de Solução*. São Paulo: LTR, 2011. p. 73.

aceitas, viola o princípio da razoabilidade e, em última análise, o princípio da boa-fé, já que afronta o dever de respeito mútuo existente entre as partes.

Outro relevante princípio que deriva da boa-fé é o princípio da cooperação ou do dever de assistência. Trata-se de princípio também aplicável a outras espécies de negociações, inclusive àquelas que resultam na contratação de natureza cível. Preceitua esse princípio que as partes devem colaborar, reciprocamente, para o fim de que seja cumprido o que fora avençado. Em razão disso, impõe-se que uma parte não pode criar dificuldades para a outra, exigindo de ambas, seja do devedor, seja do credor da obrigação, uma conduta solidária.<sup>172</sup>

No que tange à negociação coletiva trabalhista, o princípio da cooperação gera o efeito de criar vínculos de solidariedade entre empregados, empregadores e sindicatos, que, como ente componentes de um mesmo contexto social, devem se auxiliar de forma recíproca, em prol da evolução de todos.<sup>173</sup>

Deriva do princípio da cooperação e, por consequência, também do dever de retidão imposto pela boa-fé, o princípio da informação. Como decorrência desse princípio, as partes devem disponibilizar, de forma recíproca, todas as informações relevantes e possíveis, referentes ao objeto da negociação.

Em razão disso, os empregadores devem disponibilizar aos sindicatos os documentos que embasam as suas propostas e que revelem, com clareza, a sua situação econômico-financeira da empresa. Como exemplo, devem ser disponibilizados, quando da negociação, documentos que revelem a produtividade, o lucro, o crescimento e as despesas da entidade patronal, entre outros dados.<sup>174</sup> Com essa conduta, os sindicatos poderão ter uma real noção da situação da empresa, formulando, assim, pretensões plausíveis e exequíveis, conforme preceitua o princípio da razoabilidade, acima citado.

Já os sindicatos devem, quando instados a tanto, trazer documentos que elucidem questões acerca da sua representatividade e, principalmente, os que fundamentem os pleitos existentes em sua pauta de reivindicação.<sup>175</sup> Devem os sindicatos, portanto, esclarecer as razões que dão amparo ao seu inconformismo e as suas pretensões, sejam essas salariais ou não.

---

<sup>172</sup> MAISTRO JUNIOR, Gilberto Carlos. *O princípio da boa-fé objetiva na negociação coletiva*. São Paulo: LTr, 2012. p. 172.

<sup>173</sup> SANTOS, Enoque Ribeiro dos. *Negociação Coletiva de Trabalho nos Setores Público e Privado*. São Paulo: LTr, 2015. p. 114.

<sup>174</sup> CAMPANER, Ozório César. *Conflitos Coletivos de Trabalho e Formas de Solução*. São Paulo: LTR, 2011. p. 72-73.

<sup>175</sup> Ibid.

Como se vê, o princípio da informação impõe a transparência, não admitindo planos estratégicos fundados na confidencialidade, quando não haja relevante razão para tanto. Nesse cenário, ganham destaque as entidades patronais, inclusive órgãos públicos, que têm setores de contabilidade, auditoria e divulgação de dados idôneos e transparentes, fatores que auxiliam sobremaneira o desenvolvimento e a boa conclusão das negociações coletivas.<sup>176</sup>

Em contraponto ao princípio da informação, surge o princípio da confidencialidade, resultado do dever de lealdade e confiança criado pelo princípio da boa-fé. Por esse princípio, os sindicatos e empregados devem guardar sigilo acerca dos dados que lhes foram disponibilizados, notadamente quando a sua divulgação a terceiros puder causar prejuízos às atividades da empresa, ou ao órgão público, no caso de o empregador pertencer à Administração Pública, como se dá nas hipóteses do presente trabalho.<sup>177</sup>

A Recomendação n. 163, da OIT, ao tratar da promoção da negociação coletiva, preceitua em seu item 7, que empregadores privados e públicos devem por à disposição das organizações de trabalhadores as informações sobre a situação econômica e social da empresa (princípio da informação). Ainda nesse item, a aludida recomendação preceitua que se a divulgação dessas informações puder ser prejudicial à empresa, essa disponibilização pode ser condicionada ao compromisso, por parte da entidade sindical, de serem esses dados tratados como confidenciais (princípio da confidencialidade).

Por fim, um último princípio que deriva da boa-fé e que tem grande relevância na negociação coletiva é o princípio do dever de influência. Como ensina Florivaldo Dutra de Araújo<sup>178</sup>, por esse princípio, os representantes que compõem a mesa de negociação devem, com cautela e retidão, buscar persuadir os seus representados, esclarecendo a eles os benefícios conquistados com a deliberação consensual alcançada ao final do processo negocial.

Vê-se, por todo o exposto, que a análise da finalidade, das funções e dos princípios da negociação coletiva ajudam a entender o quão relevante é esse instituto e o quão complexa é a sua estrutura. Vistos esses pontos, passa-se agora para a análise do atual panorama jurídico da negociação coletiva no âmbito específico da Administração Pública.

---

<sup>176</sup> SANTOS, Enoque Ribeiro dos. *Negociação Coletiva de Trabalho nos Setores Público e Privado*. São Paulo: LTr, 2015. p. 112.

<sup>177</sup> MAISTRO JUNIOR, Gilberto Carlos. *O princípio da boa-fé objetiva na negociação coletiva*. São Paulo: LTr, 2012. p. 174.

<sup>178</sup> ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. *Negociação Coletiva dos Servidores Públicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 384.



### **2.3 Marcos teóricos e normativo que amparam o desenvolvimento da negociação coletiva na Administração Pública**

A negociação coletiva desempenha importante papel na resolução dos conflitos coletivos de trabalho. Como visto no tópico anterior, o desenvolvimento das atividades de negociação é capaz de influenciar setores sociais, econômicos e políticos.

Não obstante todos esses fatores, verifica-se que, no campo das atividades laborais prestadas para a Administração Pública, ainda persiste a resistência à implementação da negociação, como forma de resolução dos conflitos que envolvem os interesses coletivos trabalhistas dos servidores públicos.

No que concerne às atividades tipicamente econômicas que são desenvolvidas por entes pertencentes à Administração Pública, a possibilidade de efetivação da negociação coletiva não foi objeto de grande polêmica, haja vista que o próprio artigo 173, § 1º, da CF/88, preceitua que a exploração dessas atividades pelo Estado se sujeita às regras do regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto às obrigações trabalhistas.<sup>179</sup> Daí se vê que inexistem óbices à negociação coletiva entre empresas públicas e sociedades de economia mista com os seus trabalhadores, embora, como será detalhado no capítulo seguinte, também não se possa falar que essa negociação se dá, na prática, da mesma forma que aquela existente no âmbito da iniciativa privada.

Já no que concerne aos entes integrantes da chamada administração direta, autárquica e fundacional a questão é bem mais polêmica. Na realidade, a própria possibilidade jurídica de realização de negociação coletiva quando o conflito coletivo trabalhista é composto por uma dessas entidades públicas já foi objeto de intensa cizânia doutrinária e jurisprudencial.<sup>180</sup> Para os defensores da posição clássica, o fato de a Administração Pública estar suscetível a princípios diversos daqueles que vigem na seara privada, entre os quais se destacam os próprios primados da legalidade e da supremacia do interesse público, impediam que as condições laborais no âmbito das relações trabalhistas do setor público fossem tratadas mediante normas convencionais.

Hodiernamente, contudo, entende-se que a negociação coletiva é sim possível no âmbito das relações de trabalho que envolvem as entidades públicas. Na atualidade, essa

---

<sup>179</sup> ROMITA, Arion Sayão. *Direitos fundamentais nas relações de trabalho*. 3. ed. rev. e aum. São Paulo: LTr, 2009. p. 363-364.

<sup>180</sup> LEMOS DA SILVA, Juliana da Silva. Sindicalização, Negociação Coletiva e Greve do Servidor Público. In: SANTOS, Enoque Ribeiro dos. *Direito Coletivo Moderno: Da LACP e do CDC ao Direito de Negociação Coletiva no Setor Público*. São Paulo: LTr, 2006. p. 150-151.

posição é majoritária na doutrina, já possuindo, inclusive, relevantes influxos no ordenamento jurídico nacional. Tanto é assim que a Convenção n. 151, da Organização Internacional do Trabalho, de 1978, aprovada pelo Congresso Nacional conforme o Decreto Legislativo n. 206, de 7 de abril de 2010 e promulgado pelo Decreto Presidencial n. 7.944/2013, de 6 de março de 2013, trata expressamente sobre a sindicalização e a negociação coletiva no setor público.

A análise dos fundamentos contrários à implementação da negociação coletiva na Administração Pública, bem como o estudo da evolução desses posicionamentos, até que fosse alcançada a compreensão, hoje prevalecente, pela viabilidade de implementação dessa forma de resolução de conflitos na seara pública detém extrema relevância.

Por meio dela, possibilita-se, na realidade, a adequada compreensão de quão valiosa é a negociação coletiva, que, por meio das funções suprarrelatadas e segundo os princípios também acima citados, configura instrumento não apenas regular sob o prisma jurídico, como também socialmente eficaz, apto a prevenir e solucionar também os conflitos que envolvem os interesses coletivos trabalhistas dos servidores públicos.

Passa-se adiante, portanto, a identificar e a explicar os principais marcos teóricos e normativo (Convenção n. 151, da OIT) que amparam o desenvolvimento da negociação coletiva no âmbito da Administração Pública, contrapondo-os com os argumentos, hoje já superados, que defendiam a inviabilidade desse desenvolvimento.

Frisa-se, por oportuno, que embora muitas vezes os marcos teóricos a seguir analisados possuam fundamentos que se inter-relacionam, procurou-se separar a exposição de cada um deles em um item, facilitando-se, assim, a compreensão da evolução do pensamento jurídico existente sobre o assunto.

### ***2.3.1 Negociação coletiva como manifestação do princípio da juridicidade e da participação democrática***

O primeiro ponto relevante a ser abordado para que se tenha uma adequada compreensão das razões pelas quais se entende que a implementação da negociação coletiva é juridicamente viável e socialmente eficaz no âmbito das atividades trabalhistas desenvolvidas pelos servidores públicos refere-se às questões relacionadas aos limites impostos por um dos principais princípios que rege a Administração Pública, qual seja o princípio da legalidade.

Quanto a essa abordagem, pretende-se destacar no presente tópico que hoje a tese que defendia ser inviável a negociação no âmbito da Administração, por violação ao mencionado princípio, pode ser considerada superada. Hodiernamente, entende-se que a negociação coletiva é manifestação autêntica do princípio da juridicidade e da participação democrática, fator que a legitima como fonte de criação de normas aptas a obrigar as entidades estatais.

A fim de elucidar o quanto aqui brevemente introduzido cumpre-se inicialmente tecer esclarecimentos acerca do próprio princípio administrativista da legalidade, acima citado, e dos limites impostos por ele às relações jurídicas das quais fazem parte a Administração Pública.

Sabe-se que, pelo princípio da legalidade, entende-se que a Administração somente pode fazer aquilo que está previsto na Lei.<sup>181</sup> Segundo os defensores da posição contrária à negociação coletiva no âmbito da Administração, o princípio da legalidade teria o condão de impossibilitar que o ente da Administração se submeta a qualquer previsão normativa não prevista em Lei, em sentido formal, inclusive àquelas criadas por meio de negociação coletiva.

Essa restrição, frise-se, seria ainda mais acentuada nos conflitos trabalhistas que versam sobre questões econômicas, orçamentárias e remuneratórias, visto que o artigo 61, §1º, II, *a*, da Constituição Federal, afirma que somente por lei, de iniciativa exclusiva do Presidente da República, pode-se dispor sobre criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autarquia ou o aumento de sua remuneração.

A nitidez da restrição ainda estaria evidenciada no artigo 169, §1º, I e II, da Constituição Federal, que determina que a concessão de vantagem ou o aumento de remuneração somente poderão ser feitos se houver prévia dotação orçamentária, sendo esse artigo, assim como o artigo 61, §1º, II, *a*, aplicável a todos os entes da Administração (União, estados e municípios), pelo princípio da simetria.<sup>182</sup>

Como se vê, o teor desses dispositivos constitucionais, quando analisados sob uma ótica restritiva do significado do princípio da legalidade, sugere a impossibilidade de

---

<sup>181</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 27. ed. rev., ampl. e atual. até 31-12-2013. São Paulo: Atlas, 2014. p. 19.

<sup>182</sup> COSTA, Maurício Evandro Campos. A mediação nos conflitos trabalhistas individuais e coletivos na esfera da Administração Pública: análise à luz da Lei 13.140/2015. In: FREITAS JUNIOR, Antonio Rodrigues de; ALMEIDA, Guilherme Assis de Almeida (coord.) SOUZA, Michel Roberto de (org.). *Mediação & o Novo Código de Processo Civil*. Curitiba: Juruá, 2017. p. 90.

que a negociação coletiva possa vir a exercer, no âmbito da Administração Pública, a sua principal função, a função normativa, explorada no tópico anterior.

Ao julgar a ADI n. 492/DF<sup>183</sup>, que tratou sobre a inconstitucionalidade da alínea “d”, do artigo 240, da Lei Federal 8.112/90, que dispõe sobre o regime jurídico único dos servidores públicos civis federais, o Ministro Carlos Velloso encampou a tese que defendia a impossibilidade da negociação no âmbito da Administração, entre outros fundamentos, principalmente em decorrência das limitações impostas pelo princípio da legalidade na seara das atividades públicas.

Entende-se, todavia, de forma respeitosa, que esse não seria o entendimento que mais se coaduna com a atual compreensão que deve se extraída do princípio administrativista e dos preceitos normativos constitucionais acima citados.

Com efeito, não obstante os argumentos apresentados no julgamento da ADI n. 492/DF, é possível afirmar que atualmente prevalece na comunidade jurídica o entendimento de que o princípio da legalidade merece nova interpretação, fundada na perspectiva teórica que traz prevalência à aplicação do denominado princípio da juridicidade, em detrimento de posições hermenêuticas clássicas e restritivas.

Conforme expõe Renato de Sousa Resende<sup>184</sup>, fruto do pós-positivismo, o princípio da juridicidade preceitua que, mais do que a submissão à legalidade formal, o administrador deve se submeter às normas jurídicas como um todo, estando aí abarcadas não somente as leis, mas também os princípios, e notadamente aqueles que detêm índole constitucional.

O princípio da juridicidade, portanto, preceitua que se abandone a posição de submissão do Estado somente à lei em sentido estrito, para se extrair normatividade de outros meios, notadamente dos princípios existentes na própria Constituição (constitucionalismo). Como elucida Fabrício Motta, fala-se, então, em submissão aos meios de normatização capazes de apresentar conteúdo de lei, e não propriamente àqueles que detenham a forma de lei, sendo a Constituição e os princípios nela constantes, nesse contexto, o sustentáculo de todo o ordenamento jurídico.<sup>185</sup>

Assim, o princípio da juridicidade possibilita que outras formas de normatização se invistam do atributo de imperatividade (que é inerente à lei em sentido formal), desde

---

<sup>183</sup> STF. Tribunal Pleno. ADI 492/DF. Rel.: Carlos Velloso. Data de julgamento: 12 nov. 1992. DJ:12 mar. 1993. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266382>> Acesso em: 15 mar. 2018.

<sup>184</sup> RESENDE, Renato de Sousa. *Negociação coletiva de servidor público*. São Paulo: LTr, 2012. p. 217-218.

<sup>185</sup> MOTTA, Fabrício. *Função normativa da administração pública*, Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 90.

que, após serem submetidas a um processo de filtragem (validação) constitucional, não se identifique nas normas produzidas por essas outras formas violações às disposições da Constituição Federal.

É em razão desse aspecto que se constata que as normas provenientes da negociação coletiva se encontram sim aptas a vincular as partes que integram à relação jurídica para as quais foram criadas, inclusive o Estado. Entende-se, dessa forma, que não haverá, em razão da submissão da entidade estatal às regras convencionadas, violação ao princípio da legalidade, mas sim adequação a essa nova roupagem que foi dada a ele, o princípio da juridicidade.

Todo esse raciocínio é fruto da compreensão de que hoje o Estado não detém mais o monopólio da produção de normas jurídicas, tendo as transformações econômicas e políticas removido a sua capacidade de manter-se como instância central e única de regulação social<sup>186</sup>. Nesse cenário, segundo Luciana Bullamah Stoll<sup>187</sup>, assiste-se, de forma gradual, a substituição do direito posto pelo Estado, pelo direito posto e conduzido pelos sujeitos privados, a exemplo daquele que é proveniente da negociação, buscando-se, com isso, uma nova maneira de regulação social, mesmo no que concerne às normas que regulam às atividades dos entes públicos.

Na realidade, a valorização dos instrumentos normativos alheios a uma estrutura de lei, em sentido estrito, é identificada pela própria perspectiva constitucional, acima relatada. A isonomia, a democracia e a participação popular, enquanto princípios e valores expressamente previstos na Constituição Federal, impõem que o procedimento de produção normativa, sempre que possível, se dê pela participação direta e equânime, de todos aqueles que sejam interessados e influenciados, pela normatização estatal.<sup>188</sup>

Diante de todo esse contexto, ganha relevância a temática da participação democrática. Por esse conceito, entende-se que a opção constitucional que caracteriza o Estado brasileiro como Estado Democrático de Direito não é uma mera opção doutrinária, representando sim uma escolha política efetivamente fundada na soberania popular. Nesse contexto, como esclarece Luísa Cristina Pinto e Netto, torna-se imprescindível que se estimule a criação e a utilização de instrumentos de participação direta e efetiva dos particulares, inclusive no que concerne às atividades estatais.<sup>189</sup>

<sup>186</sup> STOLL, Luciana Bullamah. *Negociação coletiva no setor público*. São Paulo: LTr, 2007. p. 113.

<sup>187</sup> Ibid.

<sup>188</sup> RESENDE, Renato de Sousa. *Negociação coletiva de servidor público*. São Paulo: LTr, 2012. p. 230.

<sup>189</sup> NETTO, Luísa Cristina Pinto e. *A contratualização da função pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 2005. p. 126-128.

Em razão do exposto, no que concerne ao tema do presente trabalho, compreende-se que em um Estado Democrático de Direito, como o Brasil, o poder, inclusive o de legislar, deve ser cada vez mais exercido com a intermediação direta dos seus destinatários, buscando-se, sempre que possível, caminhos concertados. Sob esse viés, a negociação coletiva deve ser contemplada como meio autêntico e louvável de criação de norma, inclusive na relação jurídica em que a Administração Pública é parte, visto que representa meio ajustado e de efetiva participação democrática no poder estatal.<sup>190</sup>

Outros aspectos positivos extraídos da normatização advinda da negociação coletiva, enquanto mecanismo consensual de elaboração de regras e de participação democrática, serão vistos no tópico seguinte, porque com ele se relacionam. Por ora, para não se perder de vista o objetivo do item em análise, basta dizer que, diante do exposto, a normatização das condições de trabalho mediante a participação dos interessados não deve ser vista como espécie de violação ao princípio da legalidade, como afirma a posição administrativista clássica acerca do tema.

Frisa-se, neste momento, que não se está aqui querendo afirmar que as normas acerca da reserva legal e sobre as competências privativas estipuladas pela Constituição (art. 61, §1º, II, *a*) podem ser simplesmente afastadas por aqueles que desejem e tenham a atribuição de reger determinada matéria referente à seara funcional pública. Ao contrário. Defende-se, tal como faz a doutrina cuja posição hoje é prevalecente, que é possível conciliar as duas posições: aquela que entende ser imprescindível que a normatização se dê pautada na lei e conforme as competências constitucionais, e aquela que entende ser plausível – e benéfica –, a implementação da negociação coletiva na esfera da Administração Pública.

Conforme detalhada análise feita nos capítulos seguintes, entende-se que deve ser feita uma diferenciação entre o tratamento a ser dado aos diferentes objetos da negociação. As matérias que não ensejem dispêndio de gasto para Administração podem ser objeto de negociação cujo resultado será implementado sem maiores formalidades. Já as matérias de cunho financeiro, em cumprimento às disposições constitucionais que versam sobre o tema, serão implementadas mediante o envio dos resultados alcançados na mesa de negociação, pelo chefe do Poder Executivo, ao Poder Legislativo, dando-se início, assim, ao respectivo e imprescindível projeto de lei.<sup>191</sup>

---

<sup>190</sup> PAES, Arnaldo Bozon. *Negociação coletiva na função pública*. São Paulo: LTr, 2013. p. 68-69.

<sup>191</sup> STOLL, Luciana Bullamah. *Negociação coletiva no setor público*. São Paulo: LTr, 2007. p. 119.

O encaminhamento do projeto de lei pelo Chefe do Poder Executivo, nos exatos termos avençados na norma coletiva constituiria, dessa forma, compromisso moral e ético da Administração, com os seus servidores e as entidades que os representam. Algo que, descumprido, ensejaria não uma reivindicação formal, na seara jurisdicional (mediante o exercício do direito de ação), mas sim uma postulação fundada em um dever moral de retidão e cumprimento do que fora acordado. Nesse cenário, aliás, o princípio da boa-fé, acima abordado, ganha acentuada relevância.

Conclui-se, enfim, que, com a participação dos interessados no conteúdo do projeto de lei, nos moldes acima tratados, não haveria violação ao princípio da legalidade ou ingerência na competência privativa, prevista na Constituição Federal. Ao contrário, o exercício dessa competência seria valorizado e fortalecido por sugestões e dados fornecidos pelos interessados, tornando-se, assim, mais eficaz e menos propenso a inconformismos acerca do seu conteúdo.<sup>192</sup>

Na realidade, a normatização dessas condições de trabalho mediante a participação dos próprios interessados serve, sim, de instrumento apto a reforçar a legitimidade do poder estatal, quando a elaboração das regras se derem em consonância com aquilo que fora negociado previamente. Quando forem analisadas as experiências práticas da negociação na esfera pública, nos próximos capítulos, será visto que esse reforço de legitimidade realmente acontece, detendo o projeto de lei cujo teor fora previamente acordado com os interessados maior chance de aprovação na respectiva Casa Legislativa.

### ***2.3.2 Bilateralidade da relação trabalhista existente na Administração e os seus reflexos no interesse público e na eficiência da atividade prestada pelo Estado***

A aceitação da negociação coletiva no âmbito da Administração Pública, como visto, demanda a superação de antigas posições defendidas pela teoria administrativista clássica. Uma das mais importantes posições a serem superadas trata da visão restritiva acerca da forma como se entende que o regramento do vínculo funcional, existente entre a Administração e o servidor público, ocorre, e da maneira como a manifestação de vontade de ambas as partes dessa relação é compreendida nesse cenário.

Sob a perspectiva da posição tradicional que versa sobre esse tema, entende-se que somente o elemento volitivo proveniente do Estado é de fato importante quando se

---

<sup>192</sup> CAVALCANTE, Jouberto de Quadros Pessoa; JORGE NETO, Francisco Ferreira. *Manual de direito do trabalho*. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2008. t. 2. p. 1515-1516.

analisa a forma como se dá o regramento das atividades trabalhistas na seara pública. Em outras palavras, à luz de uma visão clássica existente sobre o tema, é válido que o Estado, de forma unilateral e autoritária, imponha as normas e as condições a que se submete uma relação de trabalho existente entre a Administração e os seus servidores, independentemente da aceitação ou da participação dos trabalhadores componentes do quadro funcional da entidade pública.

Essa compreensão é habitualmente denominada pela doutrina de teoria da unilateralidade da função pública. Arnaldo Bozon Paes, conquanto não concorde com ela, explica que, segundo essa concepção, o Estado situa-se em uma posição de superioridade e autoridade em relação a quaisquer particulares, detendo o poder não apenas de instituir obrigações de forma unilateral, como também o de modificar, dessa mesma maneira, as obrigações já constituídas.<sup>193</sup>

Toda a teoria da unilateralidade da função pública está fundada na premissa de que o Estado, na figura da Administração, é a própria encarnação do interesse público em sua totalidade. Leva-se a efeito, para tanto, o entendimento sustentado pela ciência jurídica clássica, que enxerga o Estado como um ser dotado de vontade, sujeito titular de força, *dominium, potestas e imperium*, atributos que devem ser utilizados com o propósito único de que seja resguardado o bem comum.<sup>194</sup>

Segundo a teoria da unilateralidade, a caracterização do Estado como a manifestação exata e singular do interesse público faz surgir diversos reflexos na forma como se identifica a relação de trabalho existente entre a Administração e os seus servidores.

Florivaldo Dutra de Araújo afirma que, sob a perspectiva unilateralista, o servidor é visto apenas como meio de instrumento para o fim de que haja a consecução do interesse público. Trata-se, segundo esse autor, que também considera essa posição ultrapassada, da implicação prática da teoria organicista do poder político, pela qual o indivíduo é reduzido a uma mera função do todo social.<sup>195</sup> Nega-se, portanto, ao servidor, nessa dimensão, a condição de sujeito de direitos, atribuindo-lhe apenas garantias, mas tão somente com o propósito de que ele satisfaça o seu mister, em prol daquilo que anseia a coletividade.<sup>196</sup>

---

<sup>193</sup> PAES, Arnaldo Bozon. *Negociação coletiva na função pública*. São Paulo: LTr, 2013. p. 52-53.

<sup>194</sup> COELHO, Rogério Viola. *A relação de trabalho com o estado*. São Paulo: LTr, 1994. p. 34-37.

<sup>195</sup> ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. *Negociação Coletiva dos Servidores Públicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 128-129.

<sup>196</sup> *Ibid.*, p. 140-143.



Nesse cenário, como já visto no capítulo anterior, a própria noção de conflituosidade entre Administração e servidor torna-se de difícil identificação. Se o Estado persegue o interesse da coletividade, como decorrência, persegue o interesse dos servidores. Se há divergência entre os interesses dos servidores e o interesse do Estado, o segundo deve sempre prevalecer, conclusão facilmente extraída a partir da análise do princípio da supremacia do interesse público, que rege a Administração, em qualquer das suas esferas de atuação.<sup>197</sup>

A teoria que defende a unilateralidade de regramento da função pública, portanto, tem o efeito de eliminar o valor da manifestação volitiva do servidor. Entende-se, por essa posição, que o trabalhador público, quando muito, manifesta a sua vontade apenas na constituição do vínculo, aceitando a sua nomeação. Contudo, após isso, toda a disciplina da relação jurídica da função pública é definida pelo Estado, por via legal ou regulamentar, que poderá modificar qualquer condição dessa relação de forma impositiva e unilateral, sem que seja necessário o assentimento do servidor.<sup>198</sup>

Essa concepção, é certo, tem maior influência na relação estatutária, existente na Administração, na qual a relação jurídica, como já relatado no capítulo anterior, é fixada mediante lei em sentido formal, sendo posteriormente regrada com maior minúcia em outros atos normativos de índole igualmente unilateral, a exemplo de decretos, portarias e regimentos.<sup>199</sup>

É possível, contudo, se extrair os influxos da teoria unilateralista da relação funcional pública também na esfera celetista. Tanto é que são raros os exemplos de órgão públicos da Administração direta, autárquica e fundacional que contratam servidores segundo as regras celetistas e que apresentam mecanismos de efetiva participação dos servidores para discussão das regras que incidirão sobre esses contratos de trabalho.

---

<sup>197</sup> PAES, Arnaldo Bozon. *Negociação coletiva na função pública*. São Paulo: LTr, 2013. p. 54.

<sup>198</sup> Paulo Emílio Ribeiro de Vilhena aponta elementos que afastariam, por si só, os fundamentos daqueles que defendem a teoria da unilateralidade. Segundo o autor, deve-se diferenciar o *Estado-ordem-jurídica*, que é quem de fato faz as normas, do *Estado-sujeito-de-direito*, que é quem participa das relações jurídicas, estando subordinado, para tanto, à primeira figura (VILHENA, Paulo Emílio Ribeiro de. *O contrato de trabalho com o Estado*. 2. ed. São Paulo: LTR, 2002. p. 211 ss.). A identificação dessa diversidade afasta a ideia de unilateralidade (singularidade), visto que não seria mais o Estado instituidor da ordem jurídica e o Estado sujeito de direito e deveres as mesmas figuras. De qualquer forma, até para o fim de contrapô-la à teoria da bilateralidade, expõe-se aqui os elementos da teoria da unilateralidade tal como eles são normalmente apresentados: Estado como figura única, detentor singular da definição do interesse público, capaz de reger, de forma exclusiva e unilateral, as atividades estatais que ele próprio, por meio dos seus servidores, desenvolve.

<sup>199</sup> STOLL, Luciana Bullamah. *Negociação coletiva no setor público*. São Paulo: LTr, 2007. p. 103.

A concepção unilateralista da função pública, como se vê, remove qualquer sinal de volitividade e, por consequência, de diálogo e contratualidade na definição das regras que regerão a atividade dos trabalhadores da esfera pública. No cenário trazido pela concepção unilateralista, o servidor deve olvidar sua esfera subjetiva, dissolvendo-se na figura estatal.

À luz da teoria unilateralista, a negociação coletiva, que representa evidente manifestação de vontade e contratualização das condições que regem a atividade laboral, torna-se, por óbvio, impraticável.<sup>200</sup> Não há, nesse contexto, razão para a Administração avançar um acordo com particulares, ainda que servidores, visto que a definição do interesse público e da forma como ele seria alcançado, somente a ela incumbe.<sup>201</sup>

Ocorre que essa visão que concentra toda a proteção do interesse público na figura do Estado encontra-se, hoje, superada. Entende-se que, atualmente, a teoria da unilateralidade do regramento da relação funcional não mais se sustenta, tratando-se a vedação ao ajuste de vontade do servidor quanto a suas condições de trabalho de uma faceta arcaica e autoritária das atividades do Estado, que não mais se justifica.

A posição, hoje prevalecente, que defende a participação e a manifestação de vontade do servidor, ao lado do Estado, no exercício da atividade de regramento da sua relação de trabalho é denominada, justamente por esse motivo, de bilateral.<sup>202</sup>

O entendimento defendido pela teoria da bilateralidade da relação funcional pública ampara-se em algumas premissas que atuam justamente em direção oposta àquelas encampadas pelos defensores da teoria unilateralista.

Segundo os defensores da posição que reconhece a bilateralidade da relação funcional, essa ideia de Estado como figura onipresente, gigantesca e poderosa, que o torna apto a reger, de forma individual, o interesse público e, por consequência, a relação funcional, não faz mais sentido.

Afirma-se que, com o crescimento da máquina estatal, ocupando espaços antes não alcançados, a exemplo daqueles em que se situam as empresas públicas, fez-se necessário revisitar antigas compreensões acerca da divisão entre o público e o privado e da própria definição do que seria, de fato, o interesse público.<sup>203</sup>

---

<sup>200</sup> COELHO, Rogério Viola. *A relação de trabalho com o estado*. São Paulo: LTr, 1994. p. 36.

<sup>201</sup> NETTO, Luísa Cristina Pinto e. *A contratualização da função pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 2005. p. 30.

<sup>202</sup> Como se verá abaixo, muitos denominam essa posição de teoria contratual, por identificarem que os fundamentos que a sustenta pautam-se em uma ideia de relação jurídica, entre Estado e servidor, caracterizada por nuances próprias a de um contrato, a exemplo daquelas existentes nas relações que são regidas por um contrato trabalhista (NETTO, Luísa Cristina Pinto e. Op. cit. Passim.).

<sup>203</sup> PAES, Arnaldo Bozon. *Negociação coletiva na função pública*. São Paulo: LTr, 2013. p. 58.

Mais do que isso, segundo os defensores da posição que reconhece a bilateralidade da relação funcional, faz-se necessário também permitir que outros personagens, a exemplo dos próprios servidores, da sociedade civil e das entidades privadas, como os sindicatos, possam vir a campo, auxiliar na definição do que é o interesse público e na forma como as atividades que visam resguardar esse interesse devem ser regradas.<sup>204</sup>

No que concerne à atividade de regramento da função pública, de uma forma específica, a teoria da bilateralidade remove da Administração o monopólio de, em prol de um interesse definido unicamente pelo Estado, regradar, de forma também unilateral, as condições de trabalho dos seus servidores. Trata-se, de certa forma, do direito de participação democrática, abordado no tópico anterior, só que agora afeto apenas ao campo do regramento da relação de trabalho composta pelo Estado e pelo servidor.

Nesse contexto, a ideia de que o servidor não detém desígnios próprios, sendo apenas um instrumento da Administração, com a qual forma uma entidade única, deixa de fazer sentido. Como destaca Luciana Bullamah Stoll, passa-se, então, a reconhecer a personalidade do servidor, a sua individualidade e a sua posição como sujeito titular de direitos, notadamente os de ordem social trabalhista.<sup>205</sup>

Reconhece-se, dessa forma, uma relação jurídica de fato bilateral em que há, de um lado, a presença de um trabalhador, e do outro, a do Estado, enquanto empregador, sendo ambos detentores de direito e obrigações.

Como decorrência disso, passa-se a admitir a vontade do servidor como elemento que detém relevância não apenas para a formação do vínculo profissional, como também para a alteração das suas condições. Por conseguinte, como visto no capítulo inicial do presente trabalho, passa-se também a admitir a existência do conflito entre a Administração e os servidores, quando se vê que o regramento das condições de trabalho nos moldes imposto pelo Estado não se alinha com os anseios dos seus trabalhadores.<sup>206</sup>

Observa Arnaldo Bozon Paes que é justamente em razão do reconhecimento desse elemento volitivo emanado do servidor que parte da doutrina hoje afirma que a relação entre o Estado e os seus trabalhadores tem contornos que a permitem ser tipificada mais como um contrato de direito público, do que como uma relação de natureza estatutária, pautada por um caráter impositivo e unilateral.<sup>207</sup>

---

<sup>204</sup> NETTO, Luísa Cristina Pinto e. *A contratualização da função pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 2005. p. 58-64.

<sup>205</sup> STOLL, Luciana Bullamah. *Negociação coletiva no setor público*. São Paulo: LTr, 2007. p. 118-120.

<sup>206</sup> NETTO, Luísa Cristina Pinto e. *Op. cit.*, p. 255.

<sup>207</sup> PAES, Arnaldo Bozon. *Negociação coletiva na função pública*. São Paulo: LTr, 2013. p. 65.

Quanto a esse ponto, aliás, afirma-se que a consideração do elemento volitivo no regramento da relação trabalhista pública, somada ao fato de que essa relação também é de trato sucessivo e versa sobre o trabalho humano e sobre retribuição econômica, fazem com que ela (relação trabalhista pública) muito pouco se diferencie de uma relação de trabalho privado, objeto de um contrato de trabalho.<sup>208</sup>

Carmen Lúcia Antunes Rocha<sup>209</sup> identificou essa semelhança já no final da década de 1990, afirmando que a figura do servidor é muito próxima a de qualquer trabalhador, aproximando-se o seu regime jurídico daquele que incide em todas as categorias de empregados, distinguindo-se apenas naquilo que lhe é peculiar e determinante na configuração de sua condição funcional: sujeição a um empregador público e o fim a que se destina a sua tarefa, que é sempre o atendimento de um interesse público juridicamente definido.

Considerando-se esses mesmos fatores, afirma-se também que a relação trabalhista na Administração Pública deve admitir maiores influxos dos princípios e regras que regem o Direito do Trabalho, a exemplo das premissas sobre a negociação coletiva, existente no Direito Coletivo do Trabalho.<sup>210</sup>

Por se entender relevante a identidade e a manifestação de vontade do servidor na relação de trabalho com a Administração e, por consequência, a bilateralidade dessa relação, surge, então, o ambiente de diálogo propício à negociação coletiva. Supera-se, assim, o argumento que, por deter o Estado o poder absoluto de reger as condições de trabalho, não lhe é possível e nem conveniente sentar à mesa para negociar.

O reconhecimento da bilateralidade, portanto, atua como fator de fomento à negociação no âmbito da Administração, servindo de elemento propulsor a que um cenário de diálogo e de igualdade entre as partes seja materialmente alcançado.

---

<sup>208</sup> Nesse sentido, Luísa Cristina Pinto e Netto afasta a tese de que na relação de trabalho estatal há uma sujeição pessoal do servidor, apta a permitir a imposição das condições laborais de forma unilateral, como afirma a teoria clássica. Aproximando a figura do trabalho prestado ao Estado do trabalho prestado ao particular, regido pelo Direito do Trabalho, a autora afirma que não há diferenças relevantes entre as duas relações, já que ambas versam sobre o trabalho humano remunerado e são sujeitas à subordinação jurídica. Em síntese, afirma a autora que, assim como no ambiente privado, na relação de trabalho no setor público, há uma subordinação de cunho jurídico, que atua, na realidade, na atividade a ser prestada, e não na figura do sujeito do trabalhador, como entendem os administrativistas clássicos, no que concerne à concepção tradicional do vínculo estatutário (NETTO, Luísa Cristina Pinto e. *A contratualização da função pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 2005. p. 237-238).

<sup>209</sup> ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. *Princípios constitucionais dos servidores públicos*. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 116.

<sup>210</sup> ARAÚJO, Florivaldo Dutra. *Negociação Coletiva dos Servidores Públicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 173-177.

Outro importante reflexo da teoria que propõe a bilateralidade da relação jurídica de trabalho com a Administração é, como já adiantado, a própria revisitação do que se entende por interesse público e da forma como se entende que esse interesse deve ser alcançado por aqueles que exercem, de fato, as atividades públicas, ou seja, os servidores.

Ao se reconhecer o valor da manifestação de vontade do servidor, permite-se que esse trabalhador influencie não apenas no modo como será desenvolvida a atividade estatal, como também na própria definição do que seja o interesse público a ser alcançado e preservado por essa atividade. Como decorrência prática disso, surge a possibilidade de que as condições de labor do servidor e as suas pretensões, relacionadas a essas condições, sejam, finalmente, consideradas pela Administração.

Esse fator é importante para o presente trabalho porque torna sem validade a afirmação, própria daqueles que defendem a impossibilidade da negociação coletiva na seara pública com base na teoria da unilateralidade, de que a Administração, ao ouvir os servidores e ao atender aos seus interesses, estaria se posicionando de forma contrária ao interesse público.

Como destaca Luciana Bullamah Stoll, na realidade, o que sê, partindo da compreensão trazida pela teoria da bilateralidade da relação funcional pública, é que, ao procurar dialogar sobre os interesses trabalhistas coletivos dos servidores, a Administração está indo justamente ao encontro do interesse público.<sup>211</sup>

Isso porque, como se sabe, o que a Administração deve buscar, enquanto ente que defende e promove o interesse público, é a consecução dos anseios da coletividade como um todo.<sup>212</sup> Sob esse aspecto, interessa a toda a população que os serviços públicos sejam executados sob as melhores condições possíveis.<sup>213</sup> Afinal, serviços públicos prestados em adequadas condições de trabalho constituem serviços públicos prestados com qualidade à população.

Quanto a esse tema, Alain Supiot, citado por Arnaldo Bozon Paes<sup>214</sup>, afirma que enquanto uma remuneração digna, a autonomia e a estabilidade servem para reforçar o espírito do serviço público, a degradação das condições de vida e de trabalho dos servidores

---

<sup>211</sup> STOLL, Luciana Bullamah. *Negociação coletiva no setor público*. São Paulo: LTr, 2007. p. 115-117.

<sup>212</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 27. ed. rev., ampl. e atual. até 31-12-2013. São Paulo: Atlas, 2014. p. 34.

<sup>213</sup> SIQUEIRA NETO, José Francisco. *Relações de Trabalho e Possibilidades de Negociação Coletiva na Administração Pública Brasileira*. In: GERNIGON, Bernard; *et. al. A negociação coletiva na administração pública brasileira*. Brasília: OIT; Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 119.

<sup>214</sup> PAES, Arnaldo Bozon. *Negociação coletiva na função pública*. São Paulo: LTr, 2013. p. 21.

públicos e uma concepção autoritária do Estado, bem ao contrário, acabam gerando um abalo nas garantias de integridade e, principalmente, de eficiência dos serviços públicos.

A negociação coletiva, nesse diapasão, acaba por funcionar como elo de conexão entre a Administração e os servidores, tendo o condão de transmitir, de forma direta, aos gestores públicos, os interesses dos trabalhadores do Estado, relacionados às suas condições de trabalho e, por consequência, a forma de prestação dos serviços estatais. Como afirma Rogério Viola Coelho, por meio da negociação, veiculam-se interesses da Administração, demandas da categoria e demandas da sociedade pela melhoria dos serviços públicos, transformando-se o processo negocial, desse modo, em verdadeiro instrumento de democratização e aperfeiçoamento da máquina estatal.<sup>215</sup>

Diante dessas premissas, torna-se evidente a vinculação que a negociação coletiva na seara pública tem com o princípio da eficiência, que rege a atividade da Administração Pública como um todo.

Márcia Cunha Teixeira<sup>216</sup> afirma que pelo vocábulo eficiência, no sentido jurídico, deve ser entendida a obrigação, que detém o agente administrativo, de satisfazer as necessidades dos cidadãos (consecução dos fins), com presteza e da maneira menos dispendiosa possível para a Administração (otimização dos meios).

Como já relatado ao longo do presente trabalho, a partir da chamada Reforma Administrativa, promovida principalmente pela Emenda Constitucional n. 19/98, o ordenamento jurídico passou a incorporar expressamente o princípio da eficiência, prevendo-o no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal.

Visando dar concretude a esse princípio, essa mesma Emenda trouxe ao texto da Constituição Federal outras relevantes disposições. Além da previsão do direito de participação do usuário na administração pública direta e indireta e dos direitos a reclamações e de acesso à informação (art. 37, § 3º, CF/88), a Emenda faz menção a uma política de produtividade, a ser implementada mediante treinamento, desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público, inclusive sob a forma de concessão de adicional ou prêmio de produtividade (art. 39, § 7º, CF/88).

Aliás, é oportuno aqui pontuar que é justamente em virtude dessas previsões e das possibilidades de diálogo que elas trouxeram ao cenário da Administração, que parte da doutrina, a exemplo de Francisco Gérson Marques de Lima, identifica na Reforma

---

<sup>215</sup> COELHO, Rogério Viola. *A relação de trabalho com o estado*. São Paulo: LTr, 1994. p. 71.

<sup>216</sup> TEIXEIRA, Márcia Cunha. *A negociação coletiva de trabalho no serviço público*. 2007. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2007. p. 144.

Administrativa, um importante sinal de aceitação da bilateralidade na forma de definição das regras funcionais.<sup>217</sup>

Muito antes da promulgação da EC n. 19/98, porém, o princípio da eficiência já era visto como um daqueles que deveriam pautar, de forma imprescindível, a atividade do administrador. Hely Lopes Meirelles<sup>218</sup>, ainda no início da década de 90, já falava sobre o referido princípio, afirmando que se tratava do mais moderno princípio da função administrativa, pelo qual se impunha que ela fosse desempenhada não apenas com respeito ao princípio da legalidade, mas sim por meio de atividades que efetivamente alcançassem resultados positivos para o serviço público e, mais do que isso, para o satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.

Já quando tratou das implicações desse princípio nas atividades dos servidores públicos, o mesmo autor afirmou que o princípio da eficiência impunha que as atribuições dos trabalhadores que prestam serviços ao Estado fossem realizadas com presteza, precisão, perfeição técnica e rendimento funcional<sup>219</sup>.

Verifica-se, assim, considerando todo o exposto, que a possibilidade de interferência dos servidores na definição das políticas de pessoal do ente público, mediante uma efetiva negociação coletiva com o administrador, é capaz de trazer melhorias reais aos serviços públicos prestados à população, concretizando, assim, o referido princípio da eficiência.

Como se verá a seguir, quando forem analisados os sistemas permanentes de negociação, a persecução à concretização do princípio da eficiência, mediante a melhoria da prestação dos serviços públicos, é objetivo expressamente previsto nas normas que instituem a maioria desses sistemas. Trata-se de premissas que visam deixar claro aos servidores e a toda a sociedade interessada nas atividades promovidas nesses sistemas de negociação que o diálogo com os servidores públicos não se dará apenas com o propósito de promover a melhoria das suas condições de trabalho, mas sim com o intuito de satisfazer o interesse público como um todo.

Ainda nessa perspectiva, cumpre-se observar que ao se promover o diálogo por meio da negociação coletiva, entre outros efeitos benéficos, diminui-se também a

---

<sup>217</sup> LIMA, Francisco Gérson Marques de. Convenção n. 151 – OIT: Autoaplicabilidade. In: SILVA, Clarissa Sampaio; GOMES, Ana Virginia Moreira (org.). *A Convenção n. 151 da OIT sobre o direito de sindicalização e negociação na administração pública: desafios na realidade brasileira*. São Paulo: LTr, 2017. p. 142.

<sup>218</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1995. p. 90-91.

<sup>219</sup> Ibid.

probabilidade de paralisações dos serviços públicos. Afinal, a partir da existência e da manutenção de um canal de diálogo que tenha como partes servidores e administradores, tornam-se mais remotas as deflagrações de greve, sabidamente tão contrárias à eficiência dos serviços públicos e, por consequência, ao interesse da coletividade.<sup>220</sup>

Conclui-se, assim, que a concepção bilateral da relação funcional, em superação ao antigo postulado da unilateralidade, promove a valorização da manifestação da vontade dos servidores, possibilitando a sua participação no regramento das condições de trabalho na seara pública, a fim de que seus direitos sociais trabalhistas possam ser assegurados. Ao fazê-lo, a teoria da bilateralidade propugna a inserção de um novo componente no rol de personagens que definirão o que é, de fato, o interesse público e os moldes como as atividades estatais devem ser desenvolvidas para que esse interesse possa realmente ser alcançado de forma eficaz.

Todos esses fatores legitimam a negociação coletiva no âmbito da Administração Pública. Por meio dela, pode-se promover o diálogo, identificando-se se os interesses daqueles que prestam serviços ao Estado correspondem realmente ao interesse da coletividade. Permite-se, enfim, a partir dessa análise, que as atividades públicas sejam prestadas sob condições de trabalho mais adequadas, de forma mais eficiente e com mais qualidade aos cidadãos.

### ***2.3.3 Direitos constitucionais fundamentais do servidor à greve, à sindicalização e à negociação coletiva***

Além da superação de antigos dogmas relacionados à doutrina administrativista clássica, consistentes, como visto nos tópicos anteriores, em interpretações restritivas acerca dos princípios da legalidade, da indisponibilidade e da supremacia do interesse público, a aceitação da negociação coletiva no âmbito da Administração Pública demanda também uma análise acurada do teor de alguns dispositivos da própria Constituição Federal.

Segundo a tese que prevaleceu no julgamento da ADI n. 492/DF<sup>221</sup>, que tratou sobre a inconstitucionalidade da alínea “d”, do artigo 240, da Lei n. 8.112/90, entre os fatores que traziam o convencimento de que a negociação coletiva não podia ser permitida na seara

---

<sup>220</sup> STOLL, Luciana Bullamah. *Negociação coletiva no setor público*. São Paulo: LTr, 2007. p. 118-120.

<sup>221</sup> STF. Tribunal Pleno. ADI 492/DF. Rel.: Carlos Velloso. Data de julgamento: 12 nov. 1992. DJ: 12 mar. 1993. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266382>>. Acesso em: 15 mar. 2018.



pública, encontrava-se a redação do parágrafo 3º, do artigo 39, da CF/88. Isso porque, como observam os defensores da posição prevalecente no Pretório Excelso, entre os direitos dos trabalhadores em geral que são assegurados aos servidores públicos, não consta o direito ao reconhecimento das convenções e dos acordos coletivos de trabalho, previsto no inciso XXVI, do artigo 7º, da Constituição Federal.

Essa omissão do texto constitucional, segundo a tese que prevaleceu no julgamento da ADI n. 492/DF, representaria uma opção do constituinte, que evidencia que não socorre aos servidores públicos o direito à negociação coletiva.<sup>222</sup>

É certo que essa concepção restritiva já começa a se enfraquecer dentro do próprio Supremo Tribunal Federal. Ao julgar o recurso extraordinário n. 693.456<sup>223</sup>, o Pretório Excelso fixou tese com repercussão geral, reconhecendo o dever de a Administração efetuar o corte do ponto dos servidores públicos referente aos dias não trabalhados em razão de adesão à greve, tratando, nos votos de alguns Ministros, sobre a possibilidade de promoção da negociação coletiva como forma de se excepcionar esse corte, mediante a celebração de um acordo para a reposição dos dias parados.<sup>224</sup>

Contudo, não obstante esses primeiros sinais de superação do precedente fixado na ADI n. 492/DF, fato é que ainda prevalece na jurisprudência, inclusive a do próprio

---

<sup>222</sup> Frise-se que há autores que afirmam que o inciso XXVI, do artigo 7º, da CF/88, não trata da negociação coletiva em si, mas apenas dos instrumentos que dela resultam (acordo e convenção). Em razão disso, parte desses autores, a exemplo de Arion Sayão Romita, afirma que a omissão acerca do inciso XXVI, do artigo 7º, no parágrafo 3º, do artigo 39, da CF/88, pode querer dizer que, segundo o constituinte, a Administração não pode celebrar especificamente esses instrumentos, mas não necessariamente que ela não pode praticar a negociação coletiva, ainda que sob outras formas. A ausência da convenção coletiva de trabalho no bojo do art. 39, § 3º, da CF/88, seria compreensível porque para o setor público faz-se necessária a edição de lei, em sentido estrito, para a definição do regime jurídico de trabalho, enquanto na iniciativa privada a convenção coletiva de trabalho é, ela mesma, meio de determinação das condições de trabalho (ROMITA, Arion Sayão. *Direitos fundamentais nas relações de trabalho*. 3. ed. rev. e aum. São Paulo: LTr, 2009. p. 359).

<sup>223</sup> STF. Tribunal Pleno. REExt n. 693.456/RS. Repercussão Geral. Rel.: Dias Toffoli. Data de julgamento: 27 out. 2016. DJe: 19 out. 2017. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=313045246&ext=.pdf>>. Acesso em: 8 abr. 2018.

<sup>224</sup> No seu voto, o Ministro Relator José Antônio Dias Toffoli afirmou: *Ainda que o Brasil tenha ratificado a Convenção n. 151 e a Recomendação n. 159 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), firmadas em 1978, por meio do Decreto Legislativo n. 206, de 7 de abril de 2010, com posterior promulgação do Decreto da Presidência da República n. 7.944, de 6 de março de 2013, observamos que a garantia da negociação coletiva ainda não está disposta em lei, mesmo porque ainda remanescem dúvidas quanto à necessidade ou não de alteração de algumas normas constitucionais, pelos fundamentos que já mencionei. É fato que essas normativas internacionais trouxeram um fortalecimento aos comitês e ao exercício da liberdade sindical no setor público. No entanto, ainda me parecem tímidos os avanços no contexto das negociações coletivas nas relações de trabalho com a Administração Pública, seja pela ausência de normativas específicas, seja porque ainda perdura a omissão legislativa no tocante à regulamentação do art. 37, inciso VII da Constituição Federal. [...] volto a insistir, no entanto, que a negociação sempre será a melhor solução para resolver os efeitos de um movimento paredista, cabendo às partes envolvidas no conflito decidir de que forma serão resolvidos os efeitos da greve, inclusive sobre os demais direitos - remuneratórios ou não - dos servidores públicos civis, observando-se os limites acima traçados.*

Supremo Tribunal Federal, uma visão restritiva acerca da negociação coletiva na seara pública.

A aceitação da negociação coletiva no âmbito da Administração, portanto, exige a reanálise da tese que foi encampada no julgamento da ADI n. 492/DF, a fim de que haja a prevalência da posição doutrinária que confere interpretação diversa aos dispositivos constitucionais que versam sobre o tema, notadamente ao que se refere ao parágrafo 3º, do artigo 39, da CF/88.

A primeira posição que diverge do entendimento sufragado na ADI n. 492/DF afirma que, ainda que o parágrafo 3º, do artigo 39, da CF/88, não faça referência ao inciso XXVI, do artigo 7º, da Constituição Federal, faz esse dispositivo referência aos incisos VI e XIII, desse mesmo artigo, que tratam, respectivamente, sobre a irredutibilidade salarial e a garantia da duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias e quarenta e quatro semanais, salvo acordo ou convenção coletiva. Assim, segundo os defensores dessa posição, ainda que mediante a indicação de outros incisos, há que se entender que o acordo e a convenção coletiva de trabalho e, por consequência, a negociação coletiva estão sim assegurados aos servidores públicos.<sup>225</sup>

Luciana Bullamah Stoll, ao apresentar argumentos contrários à tese que prevaleceu no julgado proferido pelo Supremo Tribunal Federal, afirma que a omissão do parágrafo terceiro, do artigo 39, da Constituição Federal, em relação ao direito à negociação coletiva, previsto no inciso XXVI, do artigo 7º, trata-se, na realidade, de lacuna normativa, conceituando como tal aquela que diz respeito à ausência de norma sobre determinado caso concreto.<sup>226</sup>

À luz dessa compreensão, a autora se reporta aos métodos tradicionais de colmatação de lacunas, previstos no artigo 4º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e no artigo 8º, da Consolidação das Leis do Trabalho. E, a partir daí, a autora seleciona a analogia *juris*, a equidade em sentidos lato e estrito, o princípio tutelar do Direito do Trabalho e os princípios gerais do direito, notadamente os princípios constitucionais gerais da dignidade da pessoa humana e o do valor social do trabalho (art. 1º, incs. III e IV, da CF/88), como modos de se integrar a omissão constitucional.<sup>227</sup>

---

<sup>225</sup> CAMPOS, Sarah. A Negociação Coletiva e o Regime Jurídico-Administrativo: espaços legítimos de contratualização. In: SILVA, Clarissa Sampaio; GOMES, Ana Virginia Moreira (org.). *A Convenção n. 151 da OIT sobre o direito de sindicalização e negociação na administração pública: desafios na realidade brasileira*. São Paulo: LTr, 2017. p. 44.

<sup>226</sup> STOLL, Luciana Bullamah. *Negociação coletiva no setor público*. São Paulo: LTr, 2007. p. 150-151.

<sup>227</sup> *Ibid.*, p. 151-157.

Além disso, a autora, já no ano de 2006, faz referência aos usos e aos costumes em relação ao que se via com as práticas de fomento à negociação no país e no cenário estrangeiro, para afirmar que, mesmo com a lacuna normativa existente na Constituição, o reconhecimento ao direito à negociação coletiva deve ser estendido ao servidor público.<sup>228</sup>

Ademais, Luciana Bullamah Stoll também se utiliza de métodos interpretativos convencionais, notadamente as interpretações lógico-sistemática, teleológica e histórica evolutiva, para tratar da questão.

Pela interpretação lógico-sistemática, a autora afirma que o artigo 7º, *caput*, da CF/88, refere-se expressamente a direitos de todos os trabalhadores urbanos e rurais, razão pela qual não se pode excluir o trabalhador da Administração Pública dos direitos elencados em seus incisos, principalmente no que se refere ao inciso XXVI, que trata sobre as convenções e acordos coletivos de trabalho. Ainda segundo a autora, o princípio da não discriminação (art. 5º, *caput*, CF/88) estaria violado se os trabalhadores urbanos e rurais do setor privado pudessem usufruir o direito à negociação coletiva de trabalho, e os trabalhadores do setor público, não.

Tomando por base as interpretações teleológica e histórica evolutiva, a autora afirma que a realidade atual aponta para o reconhecimento da viabilidade da negociação coletiva no setor público, diante das constantes deflagrações de greve na Administração Pública direta e indireta, buscando-se, com isso, melhores condições de labor para os trabalhadores públicos.<sup>229</sup>

Em conclusão de todo esse processo interpretativo, Luciana Bullamah Stoll afirma que, não obstante a omissão textual constitucional, o intérprete da Constituição Federal deve entender que o trabalhador da Administração Pública faz, sim, jus ao direito constitucional à negociação coletiva.

Renato de Sousa Resende, ao tratar da obra da autora acima citada, aduz que a iniciativa de solucionar a questão relacionada à omissão da Constituição acerca da negociação coletiva para o servidor a partir da ótica da colmatação de lacuna normativa e da interpretação do texto constitucional segundo os meios convencionais merece o seu valor. Porém, de forma aparentemente correta, aduz o autor que a afirmação de que o texto constitucional seria dotado de lacunas normativas e propenso a métodos de interpretação convencionais não é comum na doutrina.<sup>230</sup>

---

<sup>228</sup> STOLL, Luciana Bullamah. *Negociação coletiva no setor público*. São Paulo: LTr, 2007. p. 156-157.

<sup>229</sup> *Ibid.* p. 158-161.

<sup>230</sup> RESENDE, Renato de Sousa. *Negociação coletiva de servidor público*. São Paulo: LTr, 2012. p. 232.

Ao justificar a sua posição, o autor afirma que a Constituição Federal é caracterizada por ser um sistema dinâmico e aberto, que detém, justamente por isso, um maior grau de abstração. Por essa razão, o constituinte, de forma proposital, muitas vezes, evitou trazer maiores minúcias ou particularidades para o texto normativo constitucional, relegando-as à competência das leis ordinárias e complementares, não podendo ser essa opção, tecnicamente, conceituada como uma lacuna normativa, ao contrário do que afirma Stoll, em sua obra.<sup>231</sup>

Além disso, recorda Renato de Sousa Resende, que os dispositivos da Constituição Federal são passíveis de métodos de interpretação próprios, diversos daqueles que são habitualmente aplicados para a análise do teor da legislação infraconstitucional.

Segundo o autor, diante da ausência de previsão expressa do constituinte acerca do direito à negociação coletiva do servidor público, a solução mais adequada seria buscar a incidência do que a doutrina denomina de princípios interpretativos próprios do texto constitucional, bem assim das forças irradiantes que os princípios e os direitos fundamentais emanam para todo o ordenamento jurídico pátrio.

Para o autor, o direito à negociação coletiva do servidor público, assim como o do próprio trabalhador da esfera privada, deve ser caracterizado como um direito fundamental implícito no texto constitucional.

Para chegar a essa conclusão, as ideias do autor partem da posição da doutrina constitucionalista mais atual, que entende que a Constituição Federal, ao estabelecer uma nova ordem jurídica, utiliza-se, para tanto, de duas espécies de normas: as regras e os princípios. Afirma a denominada doutrina neoconstitucionalista que enquanto as regras caracterizam-se por trazerem previsões concretas ao texto constitucional, os princípios têm elevado grau de abstração, estando, inclusive, muitas vezes, implícitos na Constituição Federal. Segundo essa parcela doutrinária, conquanto não tenham acentuado grau de concretude, os princípios detêm relevante carga valorativa, pois incorporam os valores éticos e as exigências de justiça esperados pela sociedade.<sup>232</sup>

Entre os princípios constitucionais expressamente relacionados na Constituição está o da dignidade da pessoa humana. Denominado por muitos como o super princípio do ordenamento jurídico pátrio, o princípio da dignidade da pessoa humana revela o valor

---

<sup>231</sup> RESENDE, Renato de Sousa. *Negociação coletiva de servidor público*. São Paulo: LTr, 2012. p. 233.

<sup>232</sup> PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 9. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 32-33.

supremo da sociedade, para o qual se conduzem todos os direitos fundamentais.<sup>233</sup> Como se extrai das lições de Ingo Wolfgang Sarlet, conceitua-se a dignidade da pessoa humana como a qualidade intrínseca a todo ser humano, que lhe permite fazer jus aos direitos fundamentais, com o propósito de que lhe sejam garantidas uma vida saudável e uma participação ativa e corresponsável nos destinos da sua própria existência e na vida em comunhão com as demais pessoas.<sup>234</sup>

Sob essa perspectiva, a doutrina afirma que os direitos fundamentais, gênero do qual são espécies os direitos sociais (direitos fundamentais de segunda geração), são direitos que visam dar concretude ao maior dos princípios que rege o ordenamento jurídico pátrio, o princípio da dignidade da pessoa humana. Pode-se dizer, então, que o princípio da dignidade da pessoa humana representa o conjunto das exigências da sociedade a respeito da vida, da liberdade, da igualdade e da segurança dos indivíduos, enquanto valores constitucionais, sendo esse postulado, em razão disso, a maior inspiração para a previsão dos direitos fundamentais, que passam, assim, a ser relacionados na Constituição Federal.<sup>235</sup>

Ocorre que, segundo Renato de Sousa Resende, todo o intérprete da Constituição deve observar que, assim como há princípios implícitos no texto constitucional, também há direitos fundamentais que não foram abarcados pela denominada Constituição Formal (escrita), não estando, desse modo, elencados nos rols que expressam esses direitos, previstos entre os artigos 5º a 14, da *Lex Mater*. Contudo, ainda segundo o autor, mesmo que não aparentes, esses direitos fundamentais implícitos existem e devem também ser considerados no processo dinâmico e aberto pelo qual se interpreta o “espírito” do sistema normativo constitucional.<sup>236</sup>

Seguindo essa orientação, Renato de Sousa Resende aduz que a previsão do direito à greve e o do direito à sindicalização como direitos fundamentais do trabalhador público (art. 37, VI e VII, CF/88) trazem, como consequência, a necessidade de que se reconheça também o direito à negociação coletiva para o servidor da Administração, como um direito fundamental implícito no texto constitucional.

Para bem fundamentar a sua posição, o autor observa que, na realidade, o direito à negociação coletiva não é um direito fundamental explícito sequer para o trabalhador

---

<sup>233</sup> CUNHA JR., Dirley da. *Curso de Direito Constitucional*. 6. ed. Salvador: JusPodivm, 2012. p. 559-560.

<sup>234</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002. p. 62.

<sup>235</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 140.

<sup>236</sup> RESENDE, Renato de Sousa. *Negociação coletiva de servidor público*. São Paulo: LTr, 2012. p. 241.

privado, já que não está expressamente previsto no artigo 7º, da CF/88<sup>237</sup>. Todavia, mesmo diante dessa omissão também no que concerne aos trabalhadores da iniciativa privada, o direito à negociação coletiva deve ser considerado direito fundamental social implícito também para eles, visto que se encontra manifestamente a serviço do alcance da dignidade da pessoa humana desses trabalhadores, constituindo um relevante instrumento de conquista de outros direitos sociais, melhorando, por consequência, as condições de trabalho e de vida desses indivíduos.

Assim, segundo a compreensão do autor, ainda que o direito à negociação coletiva não pertença ao texto formal da Constituição Federal, inclusive sequer para o trabalhador privado, ele compõe o denominado bloco da materialidade constitucional (Constituição Material), caracterizando-se, justamente por tratar, de forma direta, acerca da proteção à dignidade, à liberdade e à igualdade da pessoa humana, um direito fundamental implícito na ordem jurídica pátria.<sup>238</sup>

Considerando esse fator e voltando os olhos novamente para a questão do servidor público, Renato de Sousa Resende conclui que, também no âmbito da Administração, o direito à negociação coletiva deve ser considerado um direito fundamental implícito, sendo uma decorrência natural da previsão que possibilita a sindicalização e a greve ao servidor (art. 37, incisos VI e VII, da CF/88), ainda que inexistam, como visto, expressa menção a esse direito nos artigos 37 ou 39, parágrafo 3º, da CF/88.<sup>239</sup>

Amparando-se também no teor do artigo 5º, §2º, da CF/88 e nos princípios de unidade e de harmonia com os quais deve ser interpretado o texto constitucional<sup>240</sup>, o autor aduz que é irrefutável o fato de que o direito à negociação coletiva atua em conjunto e de modo inseparável aos direitos de greve e de sindicalização. Afinal, só haveria sentido falar em greve, se o diálogo não fosse cabível (ou exitoso), bem como só haveria sentido falar em

---

<sup>237</sup> Observa Renato de Sousa Resende que o art. 7º, inciso XXVI, da CF/88, no qual a doutrina e a jurisprudência, sem dificuldades, fundamentam o direito à negociação coletiva, na verdade não trata desse direito, mas sim dos instrumentos resultantes da negociação (convenção e o acordo coletivo). Daí, segundo o autor, não se pode extrair a previsão explícita de resguardo à negociação coletiva na norma constitucional, até porque, como é cediço, nem sempre a negociação resulta em um instrumento coletivo (RESENDE, Renato de Sousa. *Negociação coletiva de servidor público*. São Paulo: LTr, 2012. p. 237).

<sup>238</sup> Ibid. p. 235-236.

<sup>239</sup> Ibid. p. 236.

<sup>240</sup> Os princípios de interpretação constitucional impõem uma relação de unidade e harmonia entre as normas que compõem o texto constitucional, preceituando que, entre regras e princípios, não há hierarquia e nem conflitos. Sob essa perspectiva, regras e princípios formais ou materiais coexistem de forma harmônica, compondo um sistema aberto, dinâmico e unitário de normas, que privilegiam determinados valores e onde aparentes antinomias, na realidade, não existem, devendo ser afastadas pelos intérpretes (CUNHA JR., Dirley da. *Curso de Direito Constitucional*. 6. ed. Salvador: JusPodivm, 2012. p. 116-117).

negociação, se existisse uma organização entre os trabalhadores que pudesse promovê-la (sindicalização).

Diante disso, o autor encerra o seu raciocínio, afirmando que, a despeito de não estar abarcado de forma expressa na denominada Constituição Formal, o direito à negociação coletiva tem natureza de direito fundamental implícito. Essa conclusão, inerente à toda relação coletiva de trabalho, pública ou privada, não pode ser ignorada no âmbito das atividades dos servidores públicos, somente em virtude da omissão textual, já que isso importaria violação aos princípios interpretativos de completude constitucional (princípios da unidade e da harmonia), além de grave ofensa à concretização da dignidade humana desses indivíduos (servidores públicos), de forma específica.

Em suma, constata-se da opinião de Renato de Sousa Resende, que a construção jurídica donde se extrai com maior nitidez argumentativa a opção constitucional pela viabilidade da implementação da negociação coletiva também na seara pública não é aquela que identifica no texto constitucional a existência de lacuna normativa, passível de ser sanada por métodos de colmatação ou de interpretação jurídica tradicionais, como afirma Luciana Bullamah Stoll. Para o autor, a construção jurídica mais sensata é aquela que propõe a análise do teor da Constituição a partir da exaltação do princípio da dignidade da pessoa humana e dos direitos fundamentais que visam concretizá-lo, considerando ainda a existência de princípios e de direitos fundamentais implícitos na Constituição Federal e as especificidades dos métodos de interpretação constitucionais.

A relevância das previsões acerca dos direitos de greve e de sindicalização dos servidores no corpo da Constituição, para o fim de que seja reconhecido o direito à negociação coletiva para esses trabalhadores, contudo, não é tratada somente sob a ótica que visa a configurar este último como um direito fundamental, conforme defende Renato de Sousa Resende.

Na realidade, grande parte daqueles que se propõem a estudar o tema da negociação na seara pública destaca a importância do reconhecimento dos direitos de greve e de sindicalização dos servidores no texto constitucional, para efeito de assegurar-lhes também o direito à negociação coletiva, ainda que sob outras perspectivas jurídicas.

A importância da previsão constitucional dos direitos de greve e de sindicalização dos servidores públicos, aliás, foi lembrada pelo próprio Ministro Marco

Aurélio, quando elaborou voto divergente nos autos da ADI n. 492/DF.<sup>241</sup>

Na fundamentação do seu voto, pelo qual entendia pela constitucionalidade da alínea “d”, do artigo 240, da Lei n. 8.112/90, de forma contrária à posição prevalecente no Supremo, o Ministro Marco Aurélio afirmou que o direito à negociação coletiva é corolário inarredável dos direitos à sindicalização e à greve. Ao concluir a sua fundamentação, o Ministro indagou: “que valia terão os aludidos direitos [de sindicalização e de greve] se, a um só tempo, conclui-se que todos podem negociar, menos o majestático Estado?”

Na doutrina, Antônio Álvares da Silva<sup>242</sup>, ao analisar o tema, há muito tempo já afirmava que se a Constituição Federal garantiu aos servidores o direito à sindicalização e à greve, assegurou-lhes, *ipso facto*, o direito à convenção coletiva. Caso contrário, compreende o autor, o constituinte teria criado dois institutos sem qualquer finalidade.

Enoque Ribeiro do Santos, por sua vez, citando o renomado jurista mexicano Mario de La Cueva, afirma que o Direito Coletivo representa um triângulo equilátero, sendo o sindicato, a greve e a negociação coletiva os ângulos, que necessitam estar todos presentes para que a forma triangular não desapareça.<sup>243</sup>

Florivaldo Dutra de Araújo assevera que sem o reconhecimento do direito à negociação coletiva, a ação sindical ou se torna figura inócua ao fim a que se destina ou fica restrita a ações de confronto, sendo ambas as situações indesejadas em um Estado Democrático de Direito, no qual, como visto no tópico anterior, o direito à efetiva participação deve ser resguardado.<sup>244</sup> Nesse mesmo esteio, Sarah Campos afirma que admitir a possibilidade de greve e não permitir a de negociação seria o mesmo que admitir que, no âmbito da atividade pública, a Constituição privilegia o confronto ao invés da conciliação, conclusão obviamente inadmissível, visto que a própria Carta Magna, em seu preâmbulo, valoriza a resolução pacífica das controvérsias.<sup>245</sup>

---

<sup>241</sup> STF. Tribunal Pleno. ADI 492/DF. Rel.: Carlos Velloso. Data de julgamento: 12 nov. 1992. DJ: 12 mar. 1993. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266382>> Acesso em: 15 mar. 2018.

<sup>242</sup> SILVA, Antônio Álvares da. *Os servidores públicos e o direito trabalho*. São Paulo: LTr, 1993. p. 93.

<sup>243</sup> SANTOS, Enoque Ribeiro dos. *Negociação Coletiva de Trabalho nos Setores Público e Privado*. São Paulo: LTr, 2015. p. 163.

<sup>244</sup> ARAÚJO, Florivaldo Dutra. *Negociação Coletiva dos Servidores Públicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 351.

<sup>245</sup> CAMPOS, Sarah. A Negociação Coletiva e o Regime Jurídico-Administrativo: espaços legítimos de contratualização. In: SILVA, Clarissa Sampaio; GOMES, Ana Virginia Moreira (org.). *A Convenção n. 151 da OIT sobre o direito de sindicalização e negociação na administração pública: desafios na realidade brasileira*. São Paulo: LTr, 2017. p. 43.



Vê-se, assim, que há sólida fundamentação jurídica na doutrina no sentido de que a Constituição Federal, ao prever o direito do servidor à greve e à sindicalização acabou, por consequência, garantindo-lhe o direito à negociação.

Ainda nesse diapasão, diante do destaque que a doutrina vem dando à previsão dos direitos de greve e de sindicalização para que haja a adequada compreensão do tema relacionado à negociação coletiva, cumpre, nesse momento, tecer considerações sobre o modo como a previsão constitucional desses direitos, no que concerne à Administração Pública, vem sendo tratada pela comunidade jurídica.

No que se refere ao direito à sindicalização dos servidores públicos (art. 37, VI, CF/88), não há muito o que acrescentar além daquilo que já foi exposto no capítulo anterior em cotejo com o teor do presente tópico. Apenas reitera-se, portanto, que a liberdade sindical possui uma dimensão muito importante na regulação das relações de trabalho, permitindo que os próprios atores sociais estabeleçam as suas condições laborais.<sup>246</sup> A negociação e a greve, nesse contexto, caracterizam-se como as formas pelas quais a liberdade sindical efetivamente se manifesta.

Já quanto ao direito de greve dos servidores públicos, sem dúvida alguma, a observação mais importante a ser feita se refere aos Mandados de Injunção n. 670/ES<sup>247</sup>, 708/DF<sup>248</sup> e 712/PA<sup>249</sup>, julgados pelo Supremo Tribunal Federal, no ano de 2007. Esses julgados, podem ser considerados marcos jurisprudenciais para os servidores públicos, pois, a partir deles, é que foi possível extrair uma sinalização do Pretório Excelso no sentido de serem reconhecidos os direitos coletivos a essa espécie de trabalhadores.

Ao se manifestar quanto ao enquadramento do inciso VII, do artigo 37, da CF/88, como norma de eficácia contida ou limitada, o Supremo Tribunal Federal entendeu por bem caracterizá-lo com uma espécie da primeira opção (eficácia contida), afirmando assim

---

<sup>246</sup> GACEK, Stanley Anthony; GOMES, Ana Virginia Moreira. A garantia do direito à negociação coletiva no serviço público pela Organização Internacional do Trabalho. In: SILVA, Clarissa Sampaio; GOMES, Ana Virginia Moreira (org.). *A Convenção n. 151 da OIT sobre o direito de sindicalização e negociação na administração pública: desafios na realidade brasileira*. São Paulo: LTr, 2017. p. 17.

<sup>247</sup> STF. Tribunal Pleno. MI n. 670/ES. Rel.: Maurício Corrêa. Rel. para acórdão: Gilmar Mendes. Data de julgamento: 25 out. 2007. DJ: 6 nov. 2007. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=558549>>. Acesso em: 2 abr. 2018.

<sup>248</sup> STF. Tribunal Pleno. MI n. 708/DF. Rel.: Gilmar Mendes. Data de julgamento: 25 out. 2007. DJ: 6 nov. 2007. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=558551>>. Acesso em: 2 abr. 2018.

<sup>249</sup> STF. Tribunal Pleno. MI n. 712/PA. Rel.: Min. Eros Grau. Data de julgamento: 25/10/2007. DJ: 6 nov. 2007. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=558553>>. Acesso em: 2 abr. 2018.

existir, no caso, lacuna legislativa que deveria ser suprimida pelo Congresso Nacional, por meio de específica regulamentação, em lei, do direito de greve do servidor.

Não obstante a adoção desse entendimento, além de constituir o Poder Legislativo em mora, que se mantém, aliás, até os dias atuais, o Pretório Excelso também entendeu que, enquanto não elaborada essa norma, o direito de greve deveria ser assegurado aos trabalhadores na Administração Pública. Para tanto, deveria ser assegurada ao servidor a aplicação dos dispositivos da Lei n. 7.783/89, que regula o movimento paredista para os trabalhadores da iniciativa privada.

Afirma Arnaldo Boson Paes que esse precedente do Supremo Tribunal Federal configura um paradigma nas relações coletivas de trabalho na função pública, pois enseja o convencimento de que os direitos de sindicalização, de greve e de negociação encontram-se em regime de complementariedade. Para o autor, com o reconhecimento do direito de greve, é inconcebível que não se reconheça a possibilidade de negociar, pois, desse modo, se estaria impossibilitando a produção de um acordo que poderia pôr fim a um conflito. Da mesma forma, segundo o autor, deve-se entender que a negociação e a greve integram o conteúdo da liberdade sindical, visto que os sindicatos só têm razão de existir se for para lutarem pelas suas finalidades.<sup>250</sup>

Florivaldo Dutra de Araújo, quanto ao julgamento dos mandados de injunção acima citados, afirma que a decisão do Pretório Excelso, de aplicar ao servidor o teor da Lei n. 7.783/89, além de acertada, traz efeitos práticos favoráveis ao reconhecimento da negociação coletiva, no âmbito da Administração Pública. Observa o autor que o artigo 3º, da Lei n. 7.783/89, estabelece que frustrada a negociação ou verificada a impossibilidade de recurso via arbitral, é facultada a cessação coletiva do trabalho. Vê-se, assim, que ao se admitir a aplicação da Lei n. 7.783/89, na seara pública, está se admitindo, outrossim, que a negociação entre servidores e a Administração, ou ao menos a sua tentativa, constitui, na exata forma como se dá no âmbito privado, requisito indispensável ao exercício do direito de greve.<sup>251</sup>

Como se vê, a doutrina e a jurisprudência reconhecem que há íntima relação entre o direito de greve e de sindicalização dos servidores e o direito à negociação coletiva. Como afirma Enoque Ribeiro dos Santos, sendo a greve a decorrência lógica da negociação

---

<sup>250</sup> PAES, Arnaldo Bozon. *Negociação coletiva na função pública*. São Paulo: LTr, 2013. p. 118-119.

<sup>251</sup> ARAÚJO, Florivaldo Dutra. *Negociação Coletiva dos Servidores Públicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 359.

coletiva mal sucedida, não haveria sentido reconhecer, na própria Constituição, o resultado (greve), sem que se reconhecesse a causa (negociação).<sup>252</sup>

#### ***2.3.4 Tratativa do tema à luz da Convenção n. 151, da Organização Internacional do Trabalho***

O ordenamento jurídico pátrio não tem uma lei que regule de forma específica a negociação coletiva no serviço público. As divergências doutrinárias analisadas nos itens anteriores, somada à inexistência de uma disposição constitucional explícita que garanta o direito à negociação ao servidor, provavelmente, foram elementos que desestimularam o legislador infraconstitucional pátrio a regradar o instituto.

Como se verá no próximo capítulo, já houve alguns projetos de lei que trataram sobre o tema de forma específica, mas que, pelo menos até o momento em que finalizado esse trabalho, não chegaram a ser aprovados, não se transformando em lei, em sentido formal. Conforme também será analisado a seguir, existem ainda atos infralegais (decretos, portarias, convênios, etc.), elaborados com o propósito de regradar as atividades da negociação em cada Ente Federativo.

Diante, contudo, da impossibilidade de conceituá-los como lei, em sentido formal, esses diplomas não serão analisados no presente capítulo, onde, além dos marcos teóricos, se pretende analisar apenas os marcos normativos mais importantes já efetivamente vigentes no ordenamento jurídico pátrio.

De qualquer forma, diante da pretensão de se abordar a questão do procedimento da negociação no próximo capítulo e considerando que esses projetos e esses atos infralegais contêm importantes dispositivos nesse sentido, remete-se o leitor para o Capítulo 3, notadamente ao item 3.2, onde eles são analisados.

Não obstante inexista, até o presente momento, tratamento legislativo específico no país acerca do tema, no âmbito da Organização Internacional do Trabalho – OIT, a negociação coletiva na seara da Administração Pública já é objeto de relevante regramento,

---

<sup>252</sup> SANTOS, Enoque Ribeiro dos. *Negociação Coletiva de Trabalho nos Setores Público e Privado*. São Paulo: LTr, 2015. p. 170.

previsto na Convenção n. 151<sup>253</sup> e na Recomendação n. 159<sup>254</sup>, dessa entidade internacional.

Para compreender o teor e a importância da Convenção n. 151, da OIT, é necessário antes retomar o significado que a organização dá à negociação coletiva, analisando, ainda, o teor dos diplomas que versam sobre o tema e que antecederam a essa convenção (n. 151), que trata especificamente acerca da situação do servidor público.

Conforme já exposto nos tópicos anteriores, do presente capítulo, a negociação coletiva é vista pela OIT como um direito fundamental, expressamente previsto em sua Declaração de Princípios e Direitos Fundamentais do Trabalho, de 1998. As Convenções n. 98 e n. 154, por sua vez, são os principais diplomas que versam sobre a negociação coletiva, no âmbito dessa organização.

A Convenção n. 98, da OIT, de 1949, foi ratificada pelo Brasil em 1952 e trata da liberdade de ação do sindicato, cuidando especialmente do instituto da negociação coletiva. Essa convenção dispõe que deverão ser apresentadas medidas para promover e estimular a negociação voluntária entre as organizações de trabalhadores e os empregadores ou as suas organizações. A própria convenção, todavia, dispõe em seu artigo 6º, que ela não é aplicável à situação dos servidores públicos, embora, no mesmo artigo, afirme que ela jamais poderá ser interpretada com o intuito de prejudicá-los.<sup>255</sup>

A Convenção n. 154, da OIT, também trata sobre o incentivo à negociação coletiva, tendo sido igualmente ratificada pelo Brasil em 1952, incorporando-se ao ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto n. 1.256, de 29/9/1994. O artigo 2º, dessa convenção, expõe o que se entende por negociação coletiva, e o seu artigo 5º dispõe que deverão ser adotadas medidas adequadas às condições nacionais para o estímulo a essa negociação.

Quanto ao trabalho prestado para a Administração Pública, o teor do artigo 1º, da Convenção n. 154, da OIT, traz o convencimento de que o diploma se aplica ao setor público, visto que o item 3, desse artigo, preceitua que a convenção é aplicável a todos os

---

<sup>253</sup> ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Convenção n. 151, da OIT*. Aprovada na 64ª reunião da Conferência Internacional do Trabalho (Genebra, 1978). Entrou em vigor no plano internacional em 25 de fevereiro de 1981. Dados referentes ao Brasil: Aprovada pelo Decreto Legislativo n. 206, de 7 de abril de 2010, do Congresso Nacional. Ratificada em 15 de junho de 2010. Disponível em: <[https://ilo.org/brasil/convencoes/WCMS\\_236160/lang--pt/index.htm](https://ilo.org/brasil/convencoes/WCMS_236160/lang--pt/index.htm)>. Acesso em: 15 abr. 2018.

<sup>254</sup> ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Recomendação n. 159, da OIT*. Aprovada na 64ª reunião da Conferência Internacional do Trabalho (Genebra, 1978). Dados referentes ao Brasil: Aprovada pelo Decreto Legislativo n. 206, de 7 de abril de 2010, do Congresso Nacional. Ratificada em 15 de junho de 2010. Disponível em: <[https://ilo.org/brasil/convencoes/WCMS\\_242736/lang--pt/index.htm](https://ilo.org/brasil/convencoes/WCMS_242736/lang--pt/index.htm)>. Acesso em: 15 abr. 2018.

<sup>255</sup> SANTOS, Enoque Ribeiro dos. *Negociação Coletiva de Trabalho nos Setores Público e Privado*. São Paulo: LTr, 2015. p. 172.

ramos de atividade econômica, podendo, contudo, no que concerne ao setor público, serem fixadas modalidades particulares de aplicação da convenção.

Arion Sayão Romita, em 2009, afirmou que o artigo 1º, da Convenção n. 154, estabelecia, na realidade, que a convenção era aplicável às entidades públicas que exploravam atividade econômica (empresas e sociedades de economia mistas) e que contratavam sobre o regime trabalhista, entendimento, inclusive, que se encontra em total consonância com o teor do artigo 173, §1º, inciso II, da CF/88. No que concerne à Administração Pública direta, autárquica e fundacional, que não explora atividade econômica, todavia, o autor afirmava que se mantinha a dúvida acerca da aplicação da Convenção n. 154, da OIT.<sup>256</sup>

Fato é que após o Brasil ter ratificado a Convenção n. 151 e a Recomendação n. 159, da OIT, que tratam especificamente sobre a negociação no âmbito da Administração Pública, houve a diminuição da importância da divergência acerca da aplicação ou não da Convenção n. 154, ao setor público nacional.

A Convenção n. 151, da OIT, é fruto da 64ª sessão da Conferência Geral da OIT, realizada em 27 de junho de 1978, em Genebra. Segundo a doutrina, a adoção de um diploma específico para o setor público, por essa entidade internacional, decorreu, além do fato de a Convenção n. 98, da OIT, expressamente não abarcar esse setor, de considerável expansão que as atividades públicas tiveram em diversos países do globo, ocorrida àquela época.<sup>257</sup>

Essa circunstância, aliás, está expressamente prevista nos *considerandos* da Convenção n. 151, que faz explícita menção à *considerável expansão dos serviços prestados pela administração pública em muitos países* e à *necessidade de que existam sadias relações de trabalho entre as autoridades públicas e as organizações de empregados públicos*.

A Convenção n. 151, da OIT, em seu artigo 1º, preceitua que as disposições constantes no diploma são aplicáveis a todos as pessoas empregadas por autoridades públicas, salvo se existirem dispositivos mais favoráveis, aplicáveis a essa espécie de trabalhador. Ainda nesse artigo, a convenção afirma que a legislação nacional determinará até que ponto as disposições do diploma se aplicam aos empregados de alto nível.<sup>258</sup>

---

<sup>256</sup> ROMITA, Arion Sayão. *Direitos fundamentais nas relações de trabalho*. 3. ed. rev. e aum. São Paulo: LTr, 2009. p. 363-364.

<sup>257</sup> SERAU JR., Marco Aurélio. Negociação coletiva no âmbito do setor público: observações sobre a aplicabilidade da Convenção n. 151 da OIT. In: SILVA, Clarissa Sampaio; GOMES, Ana Virginia Moreira (org.). *A Convenção n. 151 da OIT sobre o direito de sindicalização e negociação na administração pública: desafios na realidade brasileira*. São Paulo: LTr, 2017. p. 114.

<sup>258</sup> Enoque Ribeiro do Santos afirma que empregados de alto nível são os agentes políticos, por serem dotados de soberania estatal. Segundo o autor, são eles os titulares do Poder Executivo e os Ministros de Estado, os

Nos artigos 4º e 5º, a convenção traz disposições contra a discriminação e a intervenção antissindical. No artigo 9º, o diploma dispõe que aos empregados públicos devem ser garantidos os direitos civis e políticos essenciais para o exercício normal da liberdade sindical.

No que tange de forma mais específica à resolução de conflitos, o artigo 7º preceitua que devem ser tomadas medidas adequadas para encorajar e promover o desenvolvimento e a utilização dos mais amplos processos que permitam a negociação das condições de trabalho entre as autoridades públicas interessadas e as organizações de trabalhadores da função pública.

Ainda sobre o tema, o artigo 8º preceitua que a solução dos conflitos que versem sobre as condições de trabalho se dará por meio da negociação entre as partes ou mediante procedimentos independentes e imparciais, tais como a mediação, a conciliação e a arbitragem, estabelecidos de modo que inspirem a confiança dos interessados.

Já a Recomendação n. 159, da OIT, aprovada na mesma sessão em que foi aprovada a Convenção n. 151, trata de forma mais minuciosa sobre o procedimento a ser adotado para a efetivação da negociação coletiva na esfera pública. Além de destacar critérios sobre a representatividade da categoria profissional na seara pública, a recomendação também versa sobre prazos de vigência de acordos, critérios para revisão dessas avenças, entre outras questões.

No Brasil, os textos da Convenção n. 151 e da Recomendação n. 159, da OIT, foram aprovados pelo Decreto Legislativo n. 206, de 07.04.2010<sup>259</sup> e promulgados pelo Decreto Presidencial n. 7.944/2013, de 06.03.2013.<sup>260</sup>

O Decreto n. 7.944/2013 apresentou declaração interpretativa das expressões “pessoas empregadas pelas autoridades públicas” e “organizações de trabalhadores”, existentes no teor da Convenção n. 151. Dispõe o decreto que por “pessoas empregadas pelas autoridades públicas” entende-se tanto os concursados regidos pela CLT (empregados públicos), quanto os servidores públicos estatutários, regidos por legislação específica

---

parlamentares, os ministros de Tribunais Superiores, os desembargadores, magistrados, membros do Ministério Público e dos Tribunais de Contas (SANTOS, Enoque Ribeiro dos. *Negociação Coletiva de Trabalho nos Setores Público e Privado*. São Paulo: LTr, 2015. p. 175).

<sup>259</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. Atividade Legislativa. Decreto Legislativo n. 206, de 7 de abril de 2010. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2010/decretolegislativo-206-7-abril-2010-605099-publicacaooriginal-125747-pl.html>>. Acesso em: 18 abr. 2018.

<sup>260</sup> BRASIL. Presidência da República. Legislação. Decreto Presidencial n. 7.944, de 6 de março de 2013. Disponível em: <[http://planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/decreto/D7944.htm](http://planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/D7944.htm)>. Acesso em: 18 abr. 2018.

federal, estadual ou municipal. Já por “organizações de trabalhadores” dispõe o decreto que estão abrangidas somente aquelas constituídas nos termos do artigo 8º, da Constituição Federal (sindicatos).

Como se vê, a Convenção n. 151 e a Recomendação n. 159 são instrumentos importantes para que seja garantido aos servidores o direito à negociação coletiva, uma vez que suprem a omissão existente no ordenamento jurídico, que não apresenta um único dispositivo, seja na Constituição, seja em lei infraconstitucional em sentido formal, que garanta esse direito, de forma explícita, a esses trabalhadores.

Quanto a esse ponto, uma relevante questão existente acerca da Convenção n. 151, da OIT, importante também no que tange ao tema do presente trabalho, refere-se à natureza com a qual se entende que esse diploma internacional ingressou no ordenamento jurídico pátrio.

A primeira corrente existente sobre o tema destaca o teor da Declaração de Princípios e Direitos Fundamentais, da OIT, de onde se extrai que a negociação coletiva é um direito humano fundamental do trabalhador. Em razão disso e por força do artigo 5º, §2º, da CF/88, que dispõe que todos os tratados de direitos humanos, independentemente do quórum de sua aprovação, são materialmente constitucionais, entendem, os defensores dessa primeira posição, que a Convenção n. 151, da OIT, detém essa natureza, a de norma constitucional.<sup>261</sup>

Em outras palavras, de acordo com essa primeira corrente, a Convenção n. 151, da OIT, trata-se de diploma jurídico que ingressou na Constituição Material brasileira, sendo, portanto, equivalente a uma norma constitucional, só que sem o preenchimento dos critérios formais, previstos na Constituição Federal para tanto.

Esse, entretanto, não parece ser o entendimento prevalecente na comunidade jurídica. Ao que parece, a posição mais aceita pela doutrina é aquela que se coaduna com o entendimento do Supremo Tribunal Federal, expresso no julgamento do Recurso Extraordinário n. 466.343-1/SP<sup>262</sup>, quando o Pretório Excelso analisou a questão referente à natureza dos tratados internacionais de direitos humanos em geral.

---

<sup>261</sup> No sentido de reconhecer a constitucionalidade material dos tratados de direitos humanos, independentemente do quórum constitucional, por força do § 2º, do art. 5º, da CF, é a posição de Flávia Piovesan (PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 9. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 71-73).

<sup>262</sup> STF. Tribunal Pleno. REExt. n. 466.343. Repercussão Geral. Rel.: Cezar Peluso. Data de julgamento: 3 dez. 2008. DJ: 5 jun. 2009. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=595444>>. Acesso em: 25 abr. 2018.

Nesse julgamento, o Supremo Tribunal Federal entendeu que os diplomas internacionais sobre direito humanos que vigem no país e não foram aprovados pelo quórum qualificado de que trata o parágrafo 3º, do artigo 5º, da Constituição Federal, desfrutam de natureza supralegal (estão acima das leis, mas abaixo da Constituição), ao passo que aqueles aprovados segundo o referido quórum possuem natureza constitucional.

Dessa forma, como não foi observado o quórum qualificado na ratificação e na promulgação da Convenção n. 151, esse diploma não teria natureza constitucional, mas apenas supralegal, no que concerne à sua posição no ordenamento jurídico pátrio.

Essa discussão, é importante porque ao se aceitar que a Convenção n. 151 tem natureza constitucional material, como propõe a primeira corrente, está se afirmando que ela é autoaplicável, visto que estaria abarcada pelas disposições constantes no parágrafo 1º, do artigo 5º, da CF/88, que preceitua serem as normas constitucionais definidoras dos direitos e garantias fundamentais, de aplicação imediata.<sup>263</sup> Por consequência, ao se entender que a Convenção n. 151 tem aplicação imediata, conclui-se que o direito fundamental à negociação coletiva, reconhecido pela convenção, não demanda, para ser exigido da Administração Pública, regramento normativo infraconstitucional.

Esse tema, porém, será tratado de forma mais minuciosa no próximo capítulo. Por ora, o que importa é afirmar que independentemente de se caracterizar como norma constitucional ou supralegal, de aplicação imediata ou dependente de regulamentação legislativa, fato é que a Convenção n. 151, da OIT, sem dúvidas, estimula a negociação no âmbito da Administração Pública, fomentando, outrossim, a instituição de procedimentos para resolução dos conflitos que envolvem interesses coletivos trabalhistas dos servidores públicos.

A partir da promulgação da Convenção n. 151, da OIT, no âmbito interno, pelo Decreto Presidencial n. 7.944/2013, não se pode mais falar que não há, no ordenamento jurídico pátrio, a previsão explícita do direito à negociação coletiva para os servidores públicos. Resta, porém, averiguar a forma como essa negociação coletiva deve ser desenvolvida, a fim de que cumpra as suas relevantes funções, já citadas no presente capítulo, notadamente aquela de maior valor, a de pacificar os conflitos coletivos dos trabalhadores. Essa análise, porém, será o objeto do próximo capítulo.

---

<sup>263</sup> AFONSO, Túlio Tayano; CASALI, Rodrigo Guedes. Práticas sindicais, negociação coletiva e a convenção coletiva n. 151, da OIT. In: SILVA, Clarissa Sampaio; GOMES, Ana Virginia Moreira (org.). *A Convenção n. 151 da OIT sobre o direito de sindicalização e negociação na administração pública: desafios na realidade brasileira*. São Paulo: LTr, 2017. p. 103-104.



### **3 ESTUDOS ESPECÍFICOS SOBRE OS SISTEMAS PERMANENTES DE NEGOCIAÇÃO NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Nesse terceiro capítulo, serão apresentados os estudos principais já elaborados sobre a temática dos sistemas permanentes de negociação no âmbito da Administração Pública, bem como algumas das experiências mais importantes já vivenciadas no país, acerca desses sistemas.

Revelada, no capítulo anterior, a viabilidade jurídica da implementação e a importância da negociação coletiva enquanto forma de resolução de conflitos coletivos trabalhistas, inclusive no que concerne àqueles que envolvem os interesses dos servidores públicos, o presente capítulo inicia-se com reflexões gerais sobre a natureza que tem um sistema permanente instituído para a resolução desses conflitos, vinculando-o ao instituto da negociação coletiva trabalhista.

Para tanto, serão estudados os elementos capazes de revelar as especificidades dessas estruturas de negociação, assim considerados o contexto, os atores, o processo e o conteúdo que, de uma forma geral, compõem esses sistemas.

#### **3.1 Aspectos gerais relevantes acerca dos sistemas permanentes de negociação**

O termo “sistema” pode ser definido como um conjunto de elementos, concretos ou abstratos, relacionados entre si, organizados de determinada forma para alcançar um fim.<sup>264</sup>

Já a definição da natureza jurídica de um sistema permanente de negociação, objeto do presente trabalho, não tem contornos tão precisos.

Como já observado no capítulo anterior, não há lei que imponha de forma imperativa que a negociação coletiva seja realizada mediante um determinado procedimento ou a partir de uma estrutura específica, pré-concebida. Muito menos há uma lei que determine que essa estrutura seja denominada sistema permanente de negociação.

---

<sup>264</sup> INSTITUTO ANTONIO HOUAISS DE LEXICOGRAFIA; BANCO DE DADOS DA LÍNGUA PORTUGUESA S/C LTDA. *Minidicionário Houaiss da Língua Portuguesa*. 2. ed. rev. aum. Rio de Janeiro: Objetiva, 2004. p. 684.

É talvez por essas razões que não se encontra com facilidade material bibliográfico que verse sobre a definição da natureza jurídica desses sistemas, embora já tenham sido criados, como será visto a seguir, diversos sistemas permanentes de negociação no âmbito da Administração Pública, por todo o país.

Não obstante a ausência de definição doutrinária exata acerca do que se pode entender por um sistema permanente de negociação, o estudo de alguns aspectos jurídicos gerais sobre o próprio instituto da negociação coletiva auxilia a tarefa de encontrar adequadas balizas conceituais para esse sistema.

José Francisco Siqueira Castro, ao tratar da negociação coletiva de uma forma geral, afirma que esse meio de resolução de conflitos pode ser estudado a partir de diversos aspectos, entre os quais destaca os tipos, os sujeitos, os destinatários, as matérias, os níveis e os procedimentos da negociação. Nas palavras do autor, por esse último aspecto – procedimento – define-se o processo e as etapas de negociação. Cuida-se da forma pela qual se dará a abertura da negociação, a convocação das mesas, além do processo de aprovação e publicação dos instrumentos normativos instituídos pelos sujeitos da negociação.<sup>265</sup> Refere-se o procedimento, também nas palavras desse autor, às *etapas destinadas a dar curso ao processo de negociação*.<sup>266</sup>

Diante desses apontamentos doutrinários iniciais, no que concerne ao objeto do presente trabalho, seria possível afirmar que um sistema permanente de negociação na Administração Pública deve ser compreendido como um *procedimento* específico, a partir do qual se desenvolve a negociação coletiva trabalhista celebrada entre os servidores públicos e a entidade na qual eles laboram. Considerando-se, além disso, o conteúdo exposto no capítulo inicial do presente trabalho, pode-se dizer que se trata esse sistema de um procedimento próprio de desenvolvimento da negociação coletiva, moldado a partir de fatores peculiares que regem uma determinada espécie de conflito, qual seja, o conflito que envolve os interesses coletivos trabalhistas dos servidores públicos.

Tendo em vista esse cenário, é possível afirmar que quando se fala de um sistema permanente de negociação no âmbito da Administração Pública, fala-se de um procedimento no qual deverão ser consideradas, desde a etapa da sua criação, até o momento em que as

---

<sup>265</sup> SIQUEIRA NETO, José Francisco. Relações de Trabalho e Possibilidades de Negociação Coletiva na Administração Pública Brasileira. In: GERNIGON, Bernard; *et. al.* *A negociação coletiva na administração pública brasileira*. Brasília: OIT; Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 126.

<sup>266</sup> Idem. *Direito do trabalho e negociação coletiva*. São Paulo: Associação Brasileira de Estudos do Trabalho – ABET, 1998. p. 48.

suas atividades forem efetivamente desenvolvidas, as características dos conflitos acima citados.

A Organização Internacional do Trabalho – OIT<sup>267</sup>, aliás, trata sobre a elaboração de sistemas de solução de conflitos coletivos trabalhistas na Administração Pública, em suas obras oficiais. Nessas obras, o organismo internacional destaca que a eficácia desses sistemas está condicionada justamente à utilização, na fase em que eles forem criados, de ferramentas que sejam capazes de identificar as particularidades dessa espécie de conflito, cobrindo, além de toda a gama de interesses legítimos das partes, as questões que habitualmente geram embates nesses locais de trabalho, respeitando, ainda, as normas e os padrões de interesse público.

A pretensão, portanto, é de que o sistema seja efetivamente capaz de dar conta de todas as especificidades que compõem a prestação de serviços na Administração Pública, levando-as em consideração em todo o processo negocial. Não se busca, desse modo, a instituição de um canal que vise somente se ater às questões relacionadas a aumento salarial ou outras pretensões de ordem remuneratória, para o que, na realidade, entende-se que todo o aparato institucional diversificado exposto no presente trabalho seria desnecessário.<sup>268</sup> É imperioso que se considere a importância dos serviços públicos e, por consequência, o prejuízo que os embates existentes nessa seara pode causar à população.

Não obstante a relevância desses primeiros apontamentos, vê-se que ao se estudar o sistema permanente objeto do presente trabalho como uma mera espécie de procedimento de negociação coletiva, como acima exposto, ainda que dotado de características peculiares, estará lhe sendo atribuída uma abordagem demasiadamente restritiva. Entende-se que esse tratamento não consideraria de forma ampla a importância e a complexidade do cenário social em que este mecanismo de resolução de conflitos está inserido.

---

<sup>267</sup> A OIT estimula a criação de sistemas específicos de resolução dos conflitos trabalhistas coletivos que envolvem os servidores públicos. Em suas publicações oficiais, essa entidade internacional, reconhecendo as diferenças jurídicas e sociais de cada país, expõe os aspectos positivos dos diferentes sistemas de resolução desses conflitos já criados no mundo, incentivando a elaboração de outros desenhos próprios, adaptados à realidade de cada nação (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, Departamento de Actividades Sectoriais (SECTOR). *Manual de negociação coletiva e resolução de conflitos no serviço público*. Genebra: OIT, 2011. p. 102. Disponível em: <[https://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilia/documents/publication/wcms\\_234422.pdf](https://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilia/documents/publication/wcms_234422.pdf)>. Acesso em: 10 set. 2018).

<sup>268</sup> BRAGA, Douglas Gerson. *Conflitos, eficiência e democracia na gestão pública*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2002. p. 92-93.

Compreende-se, em razão disso, que não é nas teorias exclusivamente jurídicas que se encontra o aporte teórico adequado para a correta compreensão do sistema permanente de negociação enquanto forma apropriada de resolução dos conflitos coletivos trabalhistas dos servidores públicos.

A adequada análise desses sistemas de negociação coletiva no âmbito da Administração Pública, na realidade, efetiva-se de forma mais satisfatória mediante a compreensão daqueles que são denominados elementos do Sistema de Relações Industriais, em conformidade com os preceitos teóricos criados por John Thomas Dunlop.

O Sistema de Relações Industriais, segundo John Thomas Dunlop, é uma estrutura de análise criada para o fim de promover o estudo das relações de trabalho. Trata-se de teoria concebida ainda no final da década de 1950, elaborada a partir do campo de estudo do fenômeno da negociação coletiva trabalhista, embora não sob uma perspectiva jurídica.<sup>269</sup>

Por meio desses estudos, no que concerne à parte relevante ao recorte epistemológico pertinente ao presente trabalho, John Thomas Dunlop buscou sistematizar quais seriam os elementos que, ao se inter-relacionarem, possibilitariam a caracterização de uma específica relação de trabalho, própria a um determinado país, a um determinado setor da economia ou mesmo ao âmbito específico de uma única empresa, por exemplo.<sup>270</sup>

Ao explicarem as premissas que embasam a teoria dos Sistemas de Relações Industriais, Carlos Henrique Horn, Fernando Coutinho Cotanda e Walter Arno Pichler<sup>271</sup> prestam alguns esclarecimentos importantes para a adequada compreensão desses estudos. Nas palavras desses autores, *as relações de trabalho em um país ou em uma comunidade de trabalho são percebidas por Dunlop como um sistema, isto é, como um todo compreensivo de elementos inter-relacionados*. Esses elementos, ainda segundo o que expõem os referidos autores, são quatro: os atores, o contexto, a ideologia e as normas, que interagindo entre si, formam a integração de cada sistema.

---

<sup>269</sup> A concepção da estrutura de análise do sistema de relações industriais surgiu em 1958, com a publicação da obra *Industrial Relations Systems*, de John Dunlop. Trata-se de uma das mais importantes obras já escritas sobre a temática das relações de trabalho, na qual o autor procurou identificar uma teoria geral sobre a matéria, buscando, ainda, oferecer ferramentas de análise para a compreensão das diversas relações de trabalho existentes (HORN, Carlos Henrique; COTANDA, Fernando Coutinho; PICHLER, Walter Arno. *John T. Dunlop e os 50 Anos do Industrial Relations Systems*. DADOS: Rio de Janeiro, v. 52, n. 4, 2009. p. 1051-1052).

<sup>270</sup> Ibid.

<sup>271</sup> Ibid. p. 1053.

Pelo elemento denominado contexto, segundo as premissas formuladas por John Thomas Dunlop, pode se entender o complexo de matérias efetivamente capazes de influenciar a relação existente entre os atores de um sistema. Esses aspectos, afirma o próprio autor, são determinados pela sociedade em geral, ou mesmo por outros sistemas<sup>272</sup>. Trata-se, em suma, das condições ambientais externas e internas<sup>273</sup>, a partir das quais se dá a interação dos atores que compõem uma determinada relação de trabalho.

Dunlop, ao tratar desse elemento (contexto), faz menção a fatores ambientais de ordem tecnológicas, econômica e sociais. Em síntese, apresenta três espécies de contexto: o tecnológico, o de mercados e o de distribuição de poder na sociedade<sup>274</sup>. O primeiro envolve precipuamente questões relativas ao processo produtivo em si. O segundo se refere mais aos mercados: nos quais esse produto transitará (a exemplo do próprio mercado de trabalho); a partir dos quais esse produto procederá; e do mercado de consumo, no qual o produto será oferecido. A terceira espécie de contexto dá relevância a fatores relacionados às forças sociais presentes em um determinado ambiente, o que, ainda segundo o autor, acaba por influenciar aspectos importantes da relação de trabalho, a exemplo da posição de cada ator dessa relação, dos objetivos por eles perseguidos e do tamanho do seu poder de barganha e da sua autonomia perante as regras estatais pré-estabelecidas.

Já no tópico que se refere ao elemento relativo aos atores do sistema, John Thomas Dunlop faz menção à “hierarquia” de gerentes e supervisores, assim entendidos os órgãos públicos ou privados e as pessoas que representam os empregadores, e à “hierarquia” dos trabalhadores, grupo no qual insere as entidades representativas dos empregados, a exemplo dos sindicatos. Faz ainda o autor menção a um terceiro gênero de atores, qual seja as denominadas agências governamentais ou não governamentais especializadas. Essas “agências”, explica o autor, embora não integrantes da relação de trabalho em si, são importantes, pois são capazes de intervir no sistema, podendo, por exemplo e conforme o caso, fiscalizar ou penalizar os demais atores acima citados, bem como impor-lhes regras.<sup>275</sup>

O elemento da ideologia, citado por Dunlop, versa sobre as posições, as ideias e a função que se espera que cada ator detenha, diante do cenário em que se insere cada sistema. Esse cenário, como visto, é definido pelo elemento contexto, acima descrito.<sup>276</sup>

---

<sup>272</sup> DUNLOP, John Thomas. *Industrial Relations Systems*. New York: Holt, 1958. p. 9.

<sup>273</sup> AMORIM, Wilson Aparecido Costa de. *CRISE ECONÔMICA RECENTE E NEGOCIAÇÕES COLETIVAS NO BRASIL: ALGUMAS LIÇÕES?* Revista Administração em Diálogo - RAD, [S.l.], v. 11, n. 2, fev. 2010. p. 03. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/index.php/rad/article/view/2727>>. Acesso em: 13 set. 2018.

<sup>274</sup> DUNLOP, John Thomas. Op. cit. p. 09-13.

<sup>275</sup> Ibid. p. 07-08.

<sup>276</sup> Ibid. p. 16-18.

Por fim, no que tange ao elemento das normas, Carlos Henrique Horn, Fernando Coutinho Cotanda e Walter Arno Pichler afirmam caracterizarem-se essas como o efetivo resultado da interação entre os demais elementos, acima citados, contendo ampla variedade de meios de expressão, a exemplo dos instrumentos advindos das leis ou das negociações coletivas.<sup>277</sup>

Ainda quanto ao ponto, também delimitando a análise ao recorte epistemológico pertinente ao presente trabalho, cumpre observar que John Thomas Dunlop assevera que um sistema deve ter normas substantivas e normas procedimentais.<sup>278</sup>

Segundo o autor, as normas substantivas podem ser consideradas como aquelas de natureza geral, que devem reger as relações existentes em um sistema, a exemplo daquelas que versam sobre remuneração e jornada, quando se fala de uma relação de trabalho. Já por normas procedimentais, entende-se aquelas que estabelecem os procedimentos necessários para a elaboração das normas substantivas, bem como os procedimentos imperiosos para que o próprio sistema funcione de forma adequada, prevendo, por exemplo, sanções para o caso de descumprimento das outras normas, a autoridade responsável pela imposição dessas penalidades e os mecanismos de resolução dos conflitos porventura existentes.<sup>279</sup>

A aludida teoria, a despeito da sua importância ímpar no que concerne ao estudo das relações de trabalho em si, tem também o mérito de auxiliar na compreensão do fenômeno da negociação coletiva. Conforme ensina Wilson Amorim<sup>280</sup>, por meio da análise dos elementos fornecidos pela teoria dos Sistemas de Relações Industriais, torna-se também viável o estudo da evolução das negociações coletivas realizadas em um determinado setor, ao longo de um período selecionado, possibilitando-se, outrossim, a comparação entre os processos negociais ocorridos nesse interregno.

Destarte, conforme elucida Wilson Amorim, mediante a análise do contexto, dos atores, do conteúdo (normas) e do processo, enquanto elementos que compõem uma determinada relação negocial, torna-se viável a sua compreensão dentro de uma conjuntura

---

<sup>277</sup> HORN, Carlos Henrique; COTANDA, Fernando Coutinho; PICHLER, Walter Arno. *John T. Dunlop e os 50 Anos do Industrial Relations Systems*. DADOS: Rio de Janeiro, v. 52, n. 4, 2009. p. 1056.

<sup>278</sup> DUNLOP, John Thomas. *Industrial Relations Systems*. New York: Holt, 1958. p. 13.

<sup>279</sup> *Ibid.* p. 13-16.

<sup>280</sup> AMORIM, Wilson Aparecido Costa de. *CRISE ECONÔMICA RECENTE E NEGOCIAÇÕES COLETIVAS NO BRASIL: ALGUMAS LIÇÕES?* Revista Administração em Diálogo - RAD, [S.l.], v. 11, n. 2, fev. 2010. p. 03. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/index.php/rad/article/view/2727>>. Acesso em: 13 set. 2018.

social, bem assim torna-se possível ainda a própria comparação entre as estruturas de negociação estudadas, existentes em um período previamente delimitado.

Como já observado, um sistema permanente de negociação pode ser considerado um procedimento a partir do qual se desenvolve a negociação coletiva trabalhista. Em razão disso, entende-se que, diante das lições acima transcritas, notadamente das peculiaridades dos procedimentos negociais coletivos laborais observadas por Wilson Amorim, o sistema permanente de negociação no âmbito da Administração Pública, objeto do presente trabalho, também pode ser estudado a partir da análise dos elementos concebidos originariamente pela teoria dos Sistemas de Relações Industriais.

Com efeito, constata-se que, a partir do aporte teórico trazido pela referida teoria, ao se promover a correta análise dos elementos acima apontados (contexto, atores, conteúdo e processo), é possível se extrair uma adequada compreensão da forma como se dá o desenvolvimento das atividades de um sistema permanente enquanto meio de promoção da negociação coletiva, visando à satisfatória resolução dos conflitos trabalhistas na seara pública.

Diante disso, observando-se também de forma atenciosa os contornos jurídicos que deve ter a presente pesquisa, passa-se a expor, de maneira analítica e separada a partir de cada um dos elementos acima arrolados, as especificidades, apontadas pela doutrina e pelos órgãos que estudam o tema, habitualmente existentes em um sistema permanente de negociação, cujo escopo seja a resolução dos conflitos que envolvem os interesses coletivos trabalhistas dos servidores públicos.

Antes de iniciar essa exposição, porém, vale ressaltar que os apontamentos gerais a seguir apresentados servem de base argumentativa tanto para o tópico 3.3., do presente capítulo, no qual serão feitas, de forma individualizada, as análises de alguns dos principais sistemas permanentes já criados no Brasil, quanto para o próximo capítulo, onde será apresentada minuciosa descrição de um sistema de negociação específico, o Sistema de Negociação Permanente do Município de São Paulo – SINP-SP.

### ***3.1.1 Contexto e ideologia***

A ideologia, conforme observado, refere-se às ideias que condicionam o papel de um ator e definem a sua função em um sistema, inclusive no que concerne a um sistema de negociação. Já o elemento contexto, como visto, refere-se às condições ambientais

externas e internas capazes de influenciar um sistema<sup>281</sup> e, no caso pertinente ao presente trabalho, um sistema permanente de negociação.

Quanto às condições externas do contexto, há que se retomar aqui a temática relacionada às implicações das funções política, econômica e social da negociação coletiva. Por essas funções, como já abordado no capítulo anterior, a negociação coletiva é capaz de influenciar diversos setores da sociedade. Considerando isso e diante da relação de mútua interação entre elementos (tal como propõe a teoria dos Sistemas de Relações Industriais), se é certo que a negociação é capaz de influenciar esses setores da sociedade, é correto também afirmar que esses setores são capazes de influenciar um sistema permanente, enquanto meio de promoção dessa negociação coletiva.

Quanto ao ponto, Douglas Gerson Braga traz uma interessante passagem ao falar da influência do momento político vivenciado em 1988, à época da criação do sistema de negociação do Instituto de Assistência Médica ao Servidor Público Estadual de São Paulo – IAMSPE/SP, um dos primeiros de que se tem notícia no país.

Segundo o autor, a convicção pela conveniência da criação desse sistema somente foi efetivamente alcançada em razão do alto grau de conflituosidade que se instaurou na instituição, naquela época. Esse nível de conflituosidade foi fruto da transição de um regime administrativo autoritário, cuja gestão se dava por indicação ditatorial (período militar), para um regime demasiadamente aberto, em que os administradores eram escolhidos pelo governador com o auxílio dos próprios servidores, e no qual a inserção concomitante de diversos interesses corporativistas díspares nos órgãos de administração da entidade fez com que ela acabasse perdendo o seu foco finalístico. Afirma Gerson Braga que todos esses fatores de ordem política foram levados em conta no momento em que o sistema foi criado e, posteriormente, ao longo do período em que as suas atividades foram realizadas.<sup>282</sup>

---

<sup>281</sup> AMORIM, Wilson Aparecido Costa de. *CRISE ECONÔMICA RECENTE E NEGOCIAÇÕES COLETIVAS NO BRASIL: ALGUMAS LIÇÕES?* Revista Administração em Diálogo - RAD, [S.l.], v. 11, n. 2, fev. 2010. p. 03. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/index.php/rad/article/view/2727>>. Acesso em: 13 set. 2018.

<sup>282</sup> Segundo o autor, os eventos políticos vivenciados pelo IAMSPE, principalmente os decorrentes do regime militar, fizeram surgir lideranças políticas, que, depois, assumiram cargos diretivos em órgãos de classe profissionais. Assim, o presidente do CREMESP era médico da instituição, que também tinha enfermeiras na direção do conselho regional da categoria. Os dirigentes da AFIAMSPE eram diretores do Sindicato dos Trabalhadores da Saúde do Estado de São Paulo. Dois deputados estaduais, eleitos naquele pleito, eram dirigentes da AMIAMSPE e o presidente do CREMESP e outros dirigentes sindicais tinham origem nos quadros da autarquia. Por isso, o autor aduz que o grau de politização do IAMSPE era um dos mais altos do Estado. Esses elementos políticos foram considerados, quando delineada a necessidade de instituição de um fórum de negociação, entre administração e os trabalhadores (BRAGA, Douglas Gerson. *Conflitos, eficiência e democracia na gestão pública*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2002. p. 106-107).



Os aspectos políticos e econômicos do contexto, como já afirmado, são capazes de influenciar a ideologia dos atores que compõem o sistema. Zairo Borges Cheibub<sup>283</sup>, após analisar várias experiências internacionais acerca de processos de negociação coletiva no setor público, faz interessante observação acerca do modo como o cenário fiscal é capaz de influenciar a função e a postura dos atores no sistema de negociação. Cotejando os cenários existentes em diversos países do mundo, o autor assevera que durante a implementação de reformas ou ajustes fiscais, a maioria dos governos retroage, abandonando os padrões mais participativos de negociação coletiva no setor público, adotando, conforme abordado no capítulo anterior, um viés mais unilateralista de decisão sobre as condições de trabalho e, principalmente, sobre o valor da remuneração dos seus servidores públicos.

Afirma Zairo Borges Cheibub que esse fato evidencia que, quando há uma forte percepção da necessidade de políticas macroeconômicas restritivas, há uma prevalência desse objetivo em face dos demais propósitos também existentes em um sistema negocial, o que acaba inevitavelmente trazendo reflexos no modo como as negociações são conduzidas. Conclui o autor que, nesses cenários de baixa disponibilidade orçamentária, a força da motivação econômica faz com que as posições unilaterais sejam adotadas até mesmo em países nos quais a negociação coletiva no setor público apresenta contornos mais tradicionais, a exemplo do Canadá.<sup>284</sup>

Ainda também no que concerne à compreensão das condições externas que influenciam as atividades de um sistema permanente de negociação, pode-se afirmar que essas condições normalmente acabam se referindo aos próprios aspectos do conflito intersubjetivo de justiça para os quais esse sistema foi criado. Em outras palavras, é possível afirmar que as condições dos conflitos trazem reflexos para o sistema que visa solucioná-los.

Desse modo, como os sistemas permanentes de negociação são criados para o fim de resolver conflitos, no caso em tela, os que envolvem os interesses coletivos trabalhistas dos servidores públicos, é natural que esses sistemas recebam influxos dos próprios conteúdos desses conflitos.

Nesse espeque, conforme tenta se demonstrar ao longo de todo este trabalho, parece que quanto mais democráticos e abertos a uma sociedade participativa e à intervenção

---

<sup>283</sup> CHEIBUB, Zairo Borges. *Negociação coletiva no setor público: experiências internacionais recentes por meio da análise da literatura*. Brasília: ENAP, 2004 (Cadernos ENAP; 25). p. 44. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/711>>. Acesso em: 17 set. 2018.

<sup>284</sup> Ibid.

dos servidores for um governo, um determinado setor de atividade pública ou mesmo, a depender da abrangência do conflito, a gestão de um determinado órgão público, mais exitosas tendem a ser as atividades de um sistema permanente de negociação.

Ainda nesse diapasão, levando-se em conta as definições dos elementos do conflito existentes no capítulo inicial, é possível afirmar que a espécie e a gravidade do ônus a ser suportado pelos servidores, bem como a natureza do bem apto a gerar o dissenso e a quantidade da sua escassez, inevitavelmente, irão influenciar o desenvolvimento das atividades do respectivo sistema de negociação.

Dessa forma, a depender da dimensão da crise econômica ou fiscal suportada pelo país, ou do tamanho do déficit orçamentário vivenciado por um determinado ente público, poderá ocorrer a alteração quanto à própria probabilidade de êxito das atividades desenvolvidas em um sistema. Da mesma maneira, a depender da natureza dos direitos trabalhistas vindicados, bem como da dimensão da mobilização alcançada pelos servidores que visam à sua consecução, poderá haver modificações quanto ao número de vezes que o sistema de negociação necessitará ser acionado pelos seus atores, bem como até mesmo quanto às etapas do processo que serão desenvolvidas nesse sistema.

O cenário em que se desenvolve o conflito em si, portanto, é capaz de influenciar as atividades de um sistema de negociação que visa resolvê-lo. Tendo em vista, porém, que a temática relativa aos conflitos que envolvem os interesses coletivos trabalhistas dos servidores públicos já foi tratada, com minúcias, no capítulo inaugural do presente trabalho, remete-se o leitor para aquela parte da dissertação, a fim de que não haja repetição de exposição da matéria.

Como destaca Florivaldo Dutra de Araújo, outro fator externo capaz de influenciar o desenvolvimento das atividades relativas ao sistema objeto do presente trabalho refere-se à forma como o direito à negociação coletiva na seara pública é efetivamente encarado pelos mais diversos setores que compõem um determinado cenário social.<sup>285</sup>

Quer-se dizer que, considerando o quanto exposto relativamente aos marcos teóricos relacionados no capítulo anterior, as atividades e a eficácia de um sistema permanente tendem a se diferenciar conforme o grau de segurança e, por consequência, de engajamento dos servidores e das respectivas entidades sindicais, em exercer efetivamente o direito à negociação coletiva. Serão diferenciadas também a depender de como a

---

<sup>285</sup> ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. *Negociação Coletiva dos Servidores Públicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 236.

negociação coletiva, no âmbito da Administração, seja mais ou menos aceita pelos gestores públicos e pelos cidadãos componentes do setor da sociedade interessada no serviço público prestado por um determinado ente público. Serão influenciadas, ainda, pelas deliberações do Poder Legislativo quanto a esse tema, a exemplo da discussão e aprovação dos projetos de lei que versam sobre a criação dos sistemas permanentes, como será visto a seguir. Serão influenciadas, por fim, pela jurisprudência dos tribunais pátrios acerca da interpretação e da amplitude a serem dadas ao instituto da negociação coletiva no âmbito da Administração Pública, conforme também relatado no capítulo anterior.

Quanto a todos esses aspectos, Florivaldo Dutra de Araújo faz interessantes apontamentos ao afirmar que a manutenção das negativas do Poder Legislativo, ao não legislar sobre a negociação coletiva no setor público, e do Poder Judiciário, ao não reconhecer o direito à negociação dos servidores públicos (julgamento da ADI 492), traz ao cenário aqui em análise as implicações geradas pela denominada “administração paralela” ou “para-administração”<sup>286</sup>.

Como afirma o autor, essas negativas não foram capazes de impedir o surgimento de diversos sistemas de negociação coletiva na seara pública. Bem ao contrário, as posições contrárias à implementação da negociação, adotadas pelos aludidos Poderes, tiveram apenas o efeito de fazer com que esses canais de resolução de conflitos fossem criados de forma alheia ao ordenamento jurídico formal, prevendo procedimentos e estruturas não regulamentados em diplomas legislativos (leis em sentido formal).

Porém, ainda segundo Florivaldo Dutra de Araújo<sup>287</sup>, seria melhor se a posição dos Poderes Judiciário e Legislativo fossem outras, regulamentando de vez o instituto, já existente na prática. Para ele, quando a estruturação da negociação passa ao largo do ordenamento jurídico formal, pode advir um efeito significativamente prejudicial para a evolução da negociação na seara pública. Isso porque a inexistência de uma regulamentação

---

<sup>286</sup> Florivaldo Dutra de Araújo, pautando-se na obra do autor argentino Augustín Gordillo, afirma que por “administração paralela” ou “para-administração” entende-se o conjunto de normas, comportamentos e crenças de índole social que existe em forma paralela ao sistema formalmente imperante e que enseja, entre outras consequências, a preferência de escolha, pela sociedade, por procedimentos administrativos informais e de estruturas atípicas de competência, em detrimento daquelas formalmente estabelecidas pelo estado, para um determinado fim. Esse fenômeno, afirma o autor, pode advir da ausência de normas jurídicos-formais sobre um determinado assunto, mas também pode ocorrer em virtude da existência de normas dessa natureza que, na prática, não se alinham à realidade da população ou são pautadas em parâmetros inconstitucionais, irrealis, não razoáveis ou excessivamente formais (ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. *Negociação Coletiva dos Servidores Públicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 236-237).

<sup>287</sup> Ibid. p. 236-238.

oficial gera a ausência de definição formal acerca de quais são os atores e o procedimento da negociação e de qual é o conteúdo a ser negociado.

Com isso, ainda segundo o autor, abre-se campo para que representantes dos servidores tentem se aproximar dos gestores públicos por meios informais e pessoais (*lobby*), subvertendo o sistema, obtendo a negociação de seus interesses mediante privilégios que não seriam concedidos, caso um procedimento de negociação fosse regularmente estabelecido, levando em conta os princípios da impessoalidade, da moralidade e da boa-fé, que regem o instituto em análise. Esse ponto realmente tem grande importância e será exemplificado de forma mais detalhada a seguir, quando forem tratadas as práticas promovidas nos sistemas de negociação já existentes.

Já quanto às denominadas condições internas do contexto capazes de influenciar o sistema, um fator muito importante a ser relatado nessa exposição geral é a aferição do grau de disposição dos atores para a implementação do sistema permanente de negociação em si. Além deste, outros fatores internos citados pelos estudiosos do tema são a adequada disponibilização de orçamento e infraestrutura de pessoal e material para o desempenho das atividades do sistema e a realização de estudo técnico prévio e concomitante a essas atividades, a exemplo da elaboração de pesquisas quanto aos temas que serão objeto das mesas de negociação e a realização de palestras sobre o sistema aos servidores e aos setores da sociedade interessados no assunto<sup>288</sup>.

Todos esses aspectos devem ser considerados fatores internos à própria estrutura do sistema permanente de negociação em si, sendo, por sua relevância, também capazes de influenciar até mesmo no grau de probabilidade de êxito que deterá as atividades desenvolvidas nesse sistema.

### **3.1.2 Atores**

Um conflito intersubjetivo de justiça possui diversos sujeitos. Como visto no capítulo inaugural do presente trabalho, embora os servidores, em regra representados pelos seus sindicatos, e os entes da Administração, normalmente representados pelos seus gestores, sejam os mais importantes, outros sujeitos acabam intervindo em um conflito que envolve interesses coletivos trabalhistas dos servidores públicos. Cita-se, como exemplo, a

---

<sup>288</sup> BRAGA, Douglas Gerson. *Conflitos, eficiência e democracia na gestão pública*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2002. p. 39.

própria sociedade civil, efetiva “usuária” do serviço prestado pelo ente público, e os demais órgãos públicos, que têm, por exemplo, entre outras funções, a de fazer repasses orçamentários, fiscalizar e punir o ente público do qual provém o conflito.

Nesse tópico, porém, cumpre perquirir apenas acerca dos sujeitos que efetivamente compõem, na condição de atores, o sistema permanente de resolução desses conflitos. Ou seja, as partes que se sentam à mesa de negociações, apresentam propostas concretas, fazem concessões, sugestões e, por meio da negociação, tentam resolver o conflito para o qual o sistema objeto do presente trabalho é criado.

Quanto ao ponto, é indene de dúvidas o fato que os atores que compõem um sistema de negociação, tanto por parte dos servidores, quanto por parte daqueles que falam em nome da Administração, devem ter efetiva representação, ou seja, devem ter a capacidade não apenas de figurar no sistema como aqueles que falam em nome dos representados, como também de serem efetivamente ouvidos por eles e de conseguir influenciá-los.

Florivaldo Dutra de Araújo<sup>289</sup> evidencia a importância desse tema, quando trata dos sistemas que se propõem a efetivar a negociação coletiva na seara pública. Para tanto, socorre-se o autor ao princípio do dever de influência, citado no capítulo anterior, a partir do qual os representantes dos sujeitos em conflito, na negociação, devem buscar, com boa-fé, persuadir os seus representados a aceitar aquilo que foi entendido, de forma consensual, como a saída mais satisfatória para a resolução do confronto em análise.

No caso da negociação coletiva no âmbito da Administração Pública, a rigor, o que foi acordado na mesa de negociação não pode ser imposto por uma parte à outra, ao contrário do que ocorre na iniciativa privada, na qual é possível a coerção por meio de acesso ao Poder Judiciário, via dissídio coletivo e posterior ajuizamento de ação de cumprimento, por exemplo. Portanto, na seara pública, ganha relevância o dever de influência que o administrador tem de buscar persuadir os seus aliados na casa legislativa a votarem a favor do projeto de lei que traga o conteúdo acordado na negociação. Da mesma forma, os representantes dos servidores, a exemplo dos diretores sindicais, também cumprindo o seu dever de influência, devem enveredar esforços para que os seus representados aceitem o que se concluiu de forma consensual.<sup>290</sup>

---

<sup>289</sup> ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. *Negociação Coletiva dos Servidores Públicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 385.

<sup>290</sup> CAMPOS, Sarah. A Negociação Coletiva e o Regime Jurídico-Administrativo: espaços legítimos de contratualização. In: SILVA, Clarissa Sampaio; GOMES, Ana Virginia Moreira (org.). *A Convenção n. 151 da OIT sobre o direito de sindicalização e negociação na administração pública: desafios na realidade brasileira*. São Paulo: LTr, 2017. p. 48.

Ainda quanto aos aspectos gerais mais relevantes referentes ao tema dos atores que compõem um sistema permanente de negociação, deve-se ter atenção à interpretação do texto da Convenção n. 151, da OIT, dada pelo Decreto Presidencial n. 7.944/2013. Preceitua esse decreto que se consideram organizações de trabalhadores, abrangidas pela aludida Convenção da OIT, apenas as organizações constituídas nos termos do art. 8º da Constituição, ou seja, apenas os sindicatos.

Vê-se, assim, que, ao menos quanto ao aspecto normativo trazido por esse decreto, há uma sensível restrição acerca das entidades que podem representar os trabalhadores públicos em uma mesa de negociação.

A relevância da atuação sindical é evidente, inclusive no que concerne ao seu histórico de busca pela melhoria das condições de trabalho também no âmbito público. Esse tema já foi abordado com minúcia no capítulo inicial do presente trabalho, para onde se remete o leitor, com a finalidade de que a importante exposição acerca desse assunto não seja aqui repetida, de forma desnecessária.

Contudo, não obstante a notória relevância das atividades promovidas pelos sindicatos públicos, fato é que a previsão contida no Decreto Presidencial n. 7.944/2013 limita sobremaneira as espécies de entidades que podem figurar na posição de atores de um sistema permanente, enquanto meio de realização da negociação coletiva. Como exemplo, vê-se que os denominados altos empregados e as comissões de representantes dos empregados, previstos na reforma trabalhista (Lei n. 13.467/2017) não poderiam, à luz da previsão contida no aludido decreto, integrar um sistema permanente de negociação. Do mesmo modo, as associações<sup>291</sup> de funcionários públicos, tão comuns no cenário das atividades públicas, também não poderiam compor o sistema, haja vista que não são organizações constituídas nos termos do artigo 8º, da Constituição de 1988, não se adequando, assim, à condição prevista pelo Decreto Presidencial n. 7.944/2013.

As especificidades jurídicas e históricas relativas aos sindicatos no setor público revelam ainda um outro problema de estrutura a ser enfrentado por aqueles que estudam a

---

<sup>291</sup> Afirma Nelson Mannrich que a associação é gênero que abarca a espécie sindicato. Elucida o autor que o sindicato defende interesses individuais ou coletivos, da categoria econômica ou profissional que representa, por meio de negociação e representação, ao passo que a associação, sem competência normativa, apenas representa o associado. Ainda segundo Nelson Mannrich, o sindicato representa uma categoria, isto é, o agrupamento dos trabalhadores que exercem a mesma profissão ou atividade, inclusive as afins, o que fundamenta o vínculo de solidariedade criador de uma identidade do grupo, inexistente no conceito de associação (MANNRICH, Nelson. *Organização sindical no setor público: unicidade ou pluralidade?* *Revista da Academia Nacional de Direito do Trabalho: Edição especial - Homenagem ao Professor Emérito Amauri Mascaro Nascimento*. São Paulo: LTr, ano XVIII, n. 18, 2010. p. 118-119).

temática relativa aos atores que podem compor um sistema permanente de resolução dos conflitos que envolvem os interesses coletivos trabalhistas dos servidores. Trata-se das implicações práticas advindas da inexistência de um entendimento uníssono acerca do princípio da unicidade sindical, no âmbito de representação do funcionalismo público.

Conforme já relatado no primeiro capítulo, em razão da vedação à interferência estatal nas atividades sindicais e das diferentes posições existentes acerca do princípio da unicidade sindical, previsto no artigo 8º, II, da CF/88, na esfera pública, houve o surgimento de diversas entidades em uma mesma base territorial. Essa situação foi ainda agravada pelo fato de que, como as entidades públicas não negociavam, não tinham interesse em arguir o possível descumprimento à unicidade sindical.

Todo esse cenário resulta em um quadro de grande dificuldade, quando se procura aferir a efetiva representatividade das entidades sindicais, a fim de se estabelecer um canal de negociação eficiente. É por esses fatores que José Francisco Siqueira Neto afirma que a representação sindical do servidor público se encontra em um quadro caótico, sendo imperiosa a formulação de regras claras acerca do tema, sob pena de o direito à sindicalização e, por consequência, a negociação coletiva não conseguirem evoluir na esfera pública.<sup>292</sup>

Por fim, ainda no que concerne ao tema, Florivaldo Dutra de Araújo afirma que, na esfera pública, deve-se revisitar o conceito de categoria, levando-se em conta se determinada entidade é efetivamente, sob o ponto de vista social, a mais representativa de determinado grupo de servidores. No caso de dúvidas, somente o Poder Judiciário poderá resolver a questão. Assim, ao contrário de outros estudiosos do tema, o autor não vê problema que os servidores sejam representados na negociação por sindicatos caracterizados por abranger trabalhadores públicos de diferentes poderes do Estado, variadas unidades políticas da Federação, ou mesmo por entidades que representem trabalhadores privados e públicos, de forma concomitante. O importante, segundo Florivaldo Dutra de Araújo, é que haja similaridade das condições de trabalho e que os trabalhadores interessados consentam acerca da representação.<sup>293</sup>

Considerando todos os fatores acima mencionados, vê-se que é relevante que as questões relacionadas aos atores efetivamente capazes de representar os servidores em um

---

<sup>292</sup> SIQUEIRA NETO, José Francisco. *Relações de Trabalho e Possibilidades de Negociação Coletiva na Administração Pública Brasileira*. In: GERNIGON, Bernard; *et. al. A negociação coletiva na administração pública brasileira*. Brasília: OIT; Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 124-125.

<sup>293</sup> ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. *Negociação Coletiva dos Servidores Públicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 367-369.

sistema permanente de resolução de conflitos, caso existentes, sejam solucionadas de forma breve, sob pena de causar entraves à criação e ao desenvolvimento das atividades desses sistemas, tornando-se um problema maior do que o próprio objeto dos conflitos.

A temática da representação também não é tranquila no que se refere aos atores que ocupam o outro polo da relação negocial existente em um sistema permanente, ou seja, os representantes das entidades públicas empregadoras.

A Organização Internacional do Trabalho<sup>294</sup> aduz que, segundo um dos mais importantes princípios que rege os sistemas de resolução de conflitos, esses dissensos devem ser abordados o mais próximo possível da sua fonte. Essa medida, segundo a entidade internacional, é importante porque obriga os gestores a assumirem a posição de antagonistas imediatos, fazendo com que a deliberação acerca de um assunto não necessite atravessar diversas instâncias, até que seja divulgada. Além disso, assevera a OIT que essa medida é relevante para que esses gestores sejam de fato responsabilizados por suas ações e pelas consequências destas, fazendo com que, no caso de uma questão permanecer pendente, sejam as pessoas em escalões superiores das entidades empregadoras instadas a prestar assistência a respeito do assunto o quanto antes, sem poderem se furtar a fazê-lo.

Ocorre que, hodiernamente, mesmo com a evolução da tratativa do tema da negociação coletiva na seara pública, não há, em regra, nas entidades públicas como um todo, uma cultura de instituição de uma estrutura apta a atender a essa finalidade. Assim, como destaca José Francisco Siqueira Neto, não raras vezes a entidade sindical ou os próprios servidores sequer sabem a que gestores ou órgão deve se reportar, caso pretendam postular a melhoria de uma condição de trabalho, ou mesmo iniciar um procedimento de negociação. Não há, portanto, na maior parte dos entes do Estado, uma política de comunicação permanente entre os sujeitos que integram uma relação de trabalho na esfera pública.<sup>295</sup>

Essa realidade traz o efeito indesejado de dificultar a evolução da negociação coletiva na Administração Pública, tornando mais árdua, inclusive, a própria instituição de um sistema permanente de negociação. Embora esse habitual efeito prático não seja, em regra, a pretensão dos administradores públicos, sabe-se que, infelizmente, algumas vezes

---

<sup>294</sup> ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, Departamento des Actividades Sectoriais (SECTOR). *Manual de negociação coletiva e resolução de conflitos no serviço público*. Genebra: OIT, 2011. p. 106. Disponível em: <[https://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilia/documents/publication/wcms\\_234422.pdf](https://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilia/documents/publication/wcms_234422.pdf)>. Acesso em: 10 set. 2018.

<sup>295</sup> SIQUEIRA NETO, José Francisco. Relações de Trabalho e Possibilidades de Negociação Coletiva na Administração Pública Brasileira. In: GERNIGON, Bernard; *et. al.* *A negociação coletiva na administração pública brasileira*. Brasília: OIT; Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 122.



essa desorganização se dá de forma proposital, visando justamente dificultar a criação de um canal de comunicação entre a Administração e os servidores e, por consequência, o alcance de melhores condições de trabalho, por parte destes últimos.

É necessário, portanto, que os servidores e a sociedade, enquanto pessoas mais interessadas na minimização dos conflitos que envolvem os interesses trabalhistas dos servidores públicos estejam atentas, servindo de bastiões ao propósito de que a instituição de meios de negociação seja, de fato, concretizada.

Segundo Florivaldo Dutra de Araújo, quando instituída uma estrutura de negociação essa é, na maior parte das oportunidades, composta por comissões *ad hoc*, designadas apenas para a resolução de um determinado conflito, sendo muitas vezes integradas por servidores comissionados<sup>296</sup>, circunstância que parece se afastar um pouco do postulado valorizado pela OIT, de abordagem do conflito próximo à sua fonte.

Ressalte-se que esse autor, embora deixe a entender que seria desejável a escolha de um ator permanente, não identifica o fato acima relatado (instituição de comissão *ad hoc*) como uma característica necessariamente negativa de um sistema de negociação. Para ele, o importante, quanto a esse ponto, é que sejam conferidos ao representante escolhido pela Administração, permanente ou *ad hoc*, efetivos poderes de negociação e deliberação.

Dentro dessa perspectiva, Florivaldo Dutra de Araújo destaca que a reiterada afirmação dos representantes escolhidos de que a conclusão da negociação está condicionada à consulta e ao deferimento dos órgãos administrativos superiores, causando, com isso, constantes entraves ao deslinde dos conflitos, tende a ser vista como violação ao princípio da moralidade, que rege a Administração, e ao da boa-fé, citado no capítulo anterior, como um dos mais importantes princípios que rege o processo negocial como um todo. Ainda, segundo o autor, também sob a mesma ótica deve ser vista a recusa desses órgãos superiores a cumprir o quanto acordado por aqueles que eles mesmos designaram para o fim de representá-los nas negociações.<sup>297</sup>

Outra questão importante acerca dos atores que responderão pela Administração em um sistema permanente de negociação se refere à definição da representação conforme o nível em que se insere o processo negocial. A doutrina juslaboral, quando trata acerca da negociação coletiva, afirma que ela pode se dividir em níveis, assim entendidos os limites dos campos em que ela se desenvolve.

---

<sup>296</sup> ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. *Negociação Coletiva dos Servidores Públicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 370.

<sup>297</sup> Ibid.

Como elucidada Arnaldo Boson Paes<sup>298</sup>, no âmbito público, a negociação pode abarcar conflitos que versem sobre interesses gerais, que atingem, por exemplo, todos os servidores de um ente estatal, com abrangência nacional. Além disso, posteriormente ou de forma concomitante, pode ser que os conflitos demandem negociações específicas, por unidades das entidades ou mesmo por setor de trabalho, a serem promovidas por processos diferenciados, que visam ao atendimento de reivindicações de determinados grupos de servidores e interesses dos órgãos estatais.

Quanto ao tema, a própria Organização Internacional do Trabalho afirma que não há uma fórmula universal para se diferenciar os procedimentos de negociação na esfera pública conforme os níveis existentes em cada país. Tudo dependerá, segundo esse organismo internacional, das circunstâncias e da dinâmica das relações de trabalho públicas de cada nação, da força, dos interesses, dos objetivos, das prioridades das partes envolvidas e das estruturas do movimento sindical e dos representantes do governo.<sup>299</sup>

O ponto mais importante acerca dessa temática é que muitas vezes haverá a necessidade de mesas de negociação especiais, também chamadas de setoriais, compostas a partir desses níveis específicos. Dessa forma, um sistema permanente de negociação existente em um órgão de abrangência nacional, por exemplo, pode ter uma estrutura que seja capaz de comportar essas especificidades.

Em razão disso, Florivaldo Dutra de Araújo<sup>300</sup> afirma que, muitas vezes, os atores que figuraram como representantes do ente público serão diversos. Elucida o autor que poderá haver, por exemplo, representantes de um órgão central, responsáveis pela negociação geral acerca de assuntos relevantes para todos os servidores. Ao mesmo tempo, outros atores poderão representar a Administração em negociações específicas, tais como as que versam sobre escalas de horário, saúde do trabalhador e direito de organização por local de trabalho, seja em todas as entidades de um determinado Ministério, seja em um determinado departamento, pertencente a apenas um único ente público, por exemplo.

---

<sup>298</sup> PAES, Arnaldo Boson. Negociação coletiva, Convenção n. 151 da OIT e eficácia dos instrumentos negociados. In: SILVA, Clarissa Sampaio; GOMES, Ana Virginia Moreira (org.). *A Convenção n. 151 da OIT sobre o direito de sindicalização e negociação na administração pública: desafios na realidade brasileira*. São Paulo: LTr, 2017. p. 60.

<sup>299</sup> ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, Departamento des Actividades Sectoriais (SECTOR). *Manual de negociação coletiva e resolução de conflitos no serviço público*. Genebra: OIT, 2011. p. 30. Disponível em: <[https://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilia/documents/publication/wcms\\_234422.pdf](https://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilia/documents/publication/wcms_234422.pdf)>. Acesso em: 10 set. 2018.

<sup>300</sup> ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. *Negociação Coletiva dos Servidores Públicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 393.

Ainda conforme Florivaldo Dutra de Araújo<sup>301</sup>, nada impede também a criação de um consórcio entre ente políticos diversos, cujo propósito seria justamente o de instituir estruturas comuns e designar representantes que figurassem nas negociações coletivas referentes a todos esses entes. Essa possibilidade, segundo o autor, decorre não somente da inexistência de óbices legais ou constitucionais acerca do tema, como também das previsões normativas constantes na Lei n. 11.107/2005 e no seu decreto regulamentador, Decreto n. 6.017/2007, que permitem o intercâmbio de informação, de recursos e de gestão de pessoal acerca do tema, entre diferentes entes políticos.

Por fim, ainda no que concerne à temática dos atores, vale frisar, de forma breve, a relevância da participação de todos os principais sujeitos envolvidos no conflito nas atividades do sistema de negociação, ainda que não sejam esses sujeitos representantes dos servidores ou das entidades públicas. Quanto a esse ponto, convém destacar mais uma vez os apontamentos da Organização Internacional do Trabalho. Segundo essa entidade internacional, a institucionalização de um meio de negociação eficaz de resolução do conflito trabalhista na esfera pública pressupõe, além dos atores que representam o Estado e os servidores, a participação de representantes da própria sociedade civil.<sup>302</sup> Esse tema será desenvolvido com mais minúcias no capítulo seguinte, quando se analisar o Sistema de Negociação Permanente do Município de São Paulo – SINP-SP.

### **3.1.3 Conteúdo (normas)**

As normas também são elementos que compõem um sistema, segundo os ensinamentos de John Thomas Dunlop. São, na realidade, segundo esse autor, o próprio resultado da interação dos demais elementos, podendo ser classificadas em normas substantivas ou procedimentais.<sup>303</sup> As primeiras visam reger as relações que são objeto do sistema. Já as normas procedimentais fixam os procedimentos necessários para a elaboração das próprias normas substantivas.

---

<sup>301</sup> ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. *Negociação Coletiva dos Servidores Públicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 373.

<sup>302</sup> ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, Departamento des Actividades Sectoriais (SECTOR). *Manual de negociação coletiva e resolução de conflitos no serviço público*. Genebra: OIT, 2011. p. 09. Disponível em: <[https://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilvia/documents/publication/wcms\\_234422.pdf](https://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilvia/documents/publication/wcms_234422.pdf)>. Acesso em: 10 set. 2018.

<sup>303</sup> HORN, Carlos Henrique; COTANDA, Fernando Coutinho; PICHLER, Walter Arno. *John T. Dunlop e os 50 Anos do Industrial Relations Systems*. DADOS: Rio de Janeiro, v. 52, n. 4, 2009. p. 1056.

Sob a perspectiva de análise da negociação coletiva, aqui estudada, Wilson Amorim refere-se às normas como o próprio conteúdo da negociação, ou seja, as matérias que são objeto da negociação.<sup>304</sup>

Quando se fala em um sistema permanente de negociação no âmbito da Administração Pública, o primeiro ponto de destaque habitualmente citado nos estudos relativos ao tema refere-se à limitação das matérias que podem ser tratadas em um processo negocial na seara pública. Em suma, refere-se aos direitos e às próprias condições de trabalho que podem ser objeto da negociação promovida nesse sistema.

Os conflitos que envolvem interesses coletivos trabalhistas dos servidores públicos podem ser originados, como já abordado no capítulo inicial, pelos mais diversos motivos (a grande maioria, inclusive, pelas mesmas razões que aqueles existentes na seara privada). A despeito disso, há, no ordenamento jurídico pátrio, previsões comumente classificadas pelos estudiosos do tema como fatores aptos a restringir as matérias que podem ser objeto de negociação coletiva no setor público e, por consequência, as normas que podem provir de um sistema de negociação nessa esfera.

Entre os fatores que habitualmente vêm à tona quando se está a tratar das limitações do conteúdo da negociação na esfera pública estão as previsões existentes na própria Constituição Federal. O artigo 61, §1º, II, *a*, da CF/88, por exemplo, preceitua que somente por lei, de iniciativa exclusiva do Presidente da República, pode-se dispor sobre a criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autarquia ou sobre o aumento de sua remuneração.

Já o artigo 169, da CF/88, prevê outra restrição jurídica relevante, igualmente importante quando se está a tratar do tema relacionado à negociação, notadamente no que tange àquelas que versem sobre conflitos de ordem remuneratória. Esse artigo estabelece que qualquer previsão normativa que verse sobre questão remuneratória deverá observar os limites de despesa com pessoal, previstos em lei complementar, bem assim a existência de prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesas com pessoal e os acréscimos dela decorrentes (§ 1º, inciso I), devendo, ainda, ser verificada a existência de autorização específica, na lei de diretrizes orçamentárias.

---

<sup>304</sup> AMORIM, Wilson Aparecido Costa de. *CRISE ECONÔMICA RECENTE E NEGOCIAÇÕES COLETIVAS NO BRASIL: ALGUMAS LIÇÕES?* Revista Administração em Diálogo - RAD, [S.l.], v. 11, n. 2, fev. 2010. p. 03. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/index.php/rad/article/view/2727>>. Acesso em: 13 set. 2018.

Não obstante a aparente restrição à negociação trazida pelas redações desses dispositivos, a interpretação mais sensata quanto a esse tema parece ser aquela exposta por alguns doutrinadores, a exemplo de Carmen Lúcia Antunes Rocha<sup>305</sup>, que defende que essas normas não trazem, por si só, vedações intransponíveis a que as matérias com repercussão financeira sejam objeto de negociação coletiva. Entende-se que essas previsões normativas, na realidade, têm apenas o efeito de fazer com que essas matérias, após serem objeto de negociação, devam ser implementadas por meio de um processo diferenciado, quando comparado com aquele que se dá no caso de matérias que não possuam essa natureza.

Em razão disso, entendem os defensores dessa posição, que, quando da prática da negociação, deve-se fazer uma diferenciação entre o tratamento a ser dado aos diferentes objetos negociados. Assim, a princípio, deve-se identificar se as negociações versam sobre direitos de cunho financeiro ou se tratam exclusivamente sobre condições de trabalho, sem repercussão orçamentária para o Estado.

Nesse esteio, cumpre-se asseverar que as disposições da Constituição Federal, acima citadas, não demandam a existência de lei formal para que se disponha sobre matérias que não ensejem dispêndio de gasto pela Administração Pública. Como decorrência disso, tem-se que temas como jornada de trabalho<sup>306</sup> e forma de desempenho das funções<sup>307</sup>, por exemplo, podem sim ser objeto de negociação, cujo resultado não dependeria de posterior promulgação de lei, para ser implementado, não constituindo esse fato qualquer afronta às limitações constitucionais acima expostas.

Marco Aurélio Serau Junior<sup>308</sup>, ao tratar do tema, aponta um outro gênero de matérias que não demanda discussão legislativa. As normas que versam sobre o meio ambiente de trabalho, inclusive no que se refere à qualidade de vida no trabalho, discriminação ou mesmo mudanças tecnológicas, por exemplo, por também não versarem sobre cláusulas econômicas, podem ser objeto de negociação entre os servidores e a Administração, sem que isso represente qualquer violação ao ordenamento jurídico. Renato Resende, ainda no que concerne a essa temática, recorda matérias como ergonomia,

---

<sup>305</sup> ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. *Princípios constitucionais dos servidores públicos*. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 352-356.

<sup>306</sup> SANTOS, Enoque Ribeiro dos. SANTOS, Enoque Ribeiro dos. *Negociação Coletiva de Trabalho nos Setores Público e Privado*. São Paulo: LTr, 2015. p. 171.

<sup>307</sup> STOLL, Luciana Bullamah. *Negociação coletiva no setor público*. São Paulo: LTr, 2007. p. 121.

<sup>308</sup> SERAU JR., Marco Aurélio. Negociação coletiva no âmbito do setor público: observações sobre a aplicabilidade da Convenção n. 151 da OIT. In: SILVA, Clarissa Sampaio; GOMES, Ana Virginia Moreira (org.). *A Convenção n. 151 da OIT sobre o direito de sindicalização e negociação na administração pública: desafios na realidade brasileira*. São Paulo: LTr, 2017. p. 118.

eliminação ou redução de agentes insalubres e perigosos e a própria fiscalização sobre o trabalho em condições impróprias.<sup>309</sup>

Como outros exemplos, a doutrina cita ainda a negociação de matérias como o regramento acerca da eficácia de atestados médicos e da instalação de local destinado à guarda de crianças em idade de amamentação<sup>310</sup> ou creches. Cita ainda temas relacionados às práticas administrativas pelo gestor, ao tratamento dispensado aos servidores, à forma de controle de ponto, às compensações de faltas, à escala de férias, às regras de atendimento ao público e aos afastamentos dos servidores para submissão a provas na Faculdade.<sup>311</sup>

Aliás, quanto a esse último exemplo, horário de trabalho dos servidores enquanto cursarem aulas em instituições de ensino, Sarah Campos observa que é a própria lei em sentido formal que reconhece a conveniência de que a matéria seja tratada mediante acordo entre o servidor e a Administração. Afirma a autora que o próprio artigo 98, da Lei n. 8.112/98, preceitua que ao servidor federal estudante será concedido horário especial de trabalho, a ser pactuado entre ele e o administrador público.<sup>312</sup>

Vê-se, portanto, que a própria legislação reconhece a relevância da bilateralidade como forma mais conveniente de estipulação das regras de trabalho no setor público para alguns temas, em detrimento da imposição por meios autoritários e unilaterais pelo ente público, em total consonância com a tese exposta no capítulo anterior.

Ainda quanto ao tema, é oportuno observar que a Lei n. 8.112/98 também estipula que os critérios de concessão e os limites da gratificação de encargo de curso ou concurso (art. 76-A) e o adicional de penosidade (art. 71) também não dependem de lei em sentido formal para serem implementados, trazendo aí mais um importante espaço para a intervenção dos meios consensuais de regramento da função pública.<sup>313</sup> Por fim, vale pontuar que, pela redação do artigo 13, dessa lei, as atribuições, os deveres, as responsabilidades e os direitos inerentes ao cargo ocupado não podem ser alterados de forma unilateral, por qualquer das partes.

---

<sup>309</sup> RESENDE, Renato de Sousa. *Negociação coletiva de servidor público*. São Paulo: LTr, 2012. p. 216.

<sup>310</sup> GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. *Curso de Direito do Trabalho*. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 1358.

<sup>311</sup> LIMA, Francisco Gérson Marques de. Convenção n. 151 – OIT: Autoaplicabilidade. In: SILVA, Clarissa Sampaio; GOMES, Ana Virginia Moreira (org.). *A Convenção n. 151 da OIT sobre o direito de sindicalização e negociação na administração pública: desafios na realidade brasileira*. São Paulo: LTr, 2017. p. 138.

<sup>312</sup> CAMPOS, Sarah. A Negociação Coletiva e o Regime Jurídico-Administrativo: espaços legítimos de contratualização. In: SILVA, Clarissa Sampaio; GOMES, Ana Virginia Moreira (org.). *A Convenção n. 151 da OIT sobre o direito de sindicalização e negociação na administração pública: desafios na realidade brasileira*. São Paulo: LTr, 2017. p. 52.

<sup>313</sup> *Ibid.*, p. 46.

Ao concluir a sua exposição acerca da relevância da consensualidade enquanto forma de regramento da função pública, em consonância com as teses da pluralidade jurídica e da bilateralidade, expostas no capítulo anterior, Sarah Campos<sup>314</sup> traz ainda alguns outros interessantes exemplos de situações nas quais é possível a implementação de direitos diretamente por negociação coletiva, sem que haja, em razão disso, qualquer ofensa às normas constitucionais e infraconstitucionais acima citadas. Além de algumas outras matérias já mencionadas aqui, a autora cita as regras relacionadas a planos de desligamento voluntário, a critérios de formação profissional e outras formas de assistência, melhoria da eficácia e modernização dos serviços públicos prestados.

No que se refere, porém, à temática da forma da prestação dos serviços pelos servidores públicos, Florivaldo Dutra de Araújo<sup>315</sup> faz uma interessante ressalva, abordando os limites que devem deter o conteúdo da negociação coletiva no âmbito da Administração. Afirma o autor que matérias relacionadas aos serviços públicos que se refiram, de forma direta, aos direitos dos cidadãos não podem ser objeto de negociação coletiva, visto que os sindicatos podem representar apenas os trabalhadores, e não a sociedade, em geral.

Desse modo, Florivaldo Dutra de Araújo<sup>316</sup> aduz que não se pode confundir os interesses dos trabalhadores, ainda que públicos, e os interesses gerais dos cidadãos, permitindo que sejam negociadas matérias atinentes às prerrogativas da administração e relacionadas aos direitos da sociedade. Por essa razão, o autor afirma que não pode ser objeto de negociação coletiva de ordem trabalhista, entre outras matérias, a forma de ingresso nas entidades públicas, a forma de elaboração dos atos administrativos e a relação direta existente entre os usuários dos serviços públicos e a entidade que os promove.

Diante do exposto, vê-se que não há impedimento a que as matérias que versem sobre as atividades dos servidores sejam negociadas e que, desde logo, sejam essas negociações implementadas, desde que não se refiram acerca de conteúdo de natureza financeira ou que altere sensivelmente a forma de prestação dos serviços à sociedade.

No que concerne às matérias de cunho financeiro, para as quais, como visto, existe reserva de lei e previsão de competência privativa, aí, de fato, não haveria alternativas. Em respeito às disposições constitucionais que versam sobre essas matérias, os resultados

---

<sup>314</sup> CAMPOS, Sarah. A Negociação Coletiva e o Regime Jurídico-Administrativo: espaços legítimos de contratualização. In: SILVA, Clarissa Sampaio; GOMES, Ana Virginia Moreira (org.). *A Convenção n. 151 da OIT sobre o direito de sindicalização e negociação na administração pública: desafios na realidade brasileira*. São Paulo: LTr, 2017. p. 55.

<sup>315</sup> ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. *Negociação Coletiva dos Servidores Públicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 374-375.

<sup>316</sup> *Ibid.* p. 375.

alcançados na mesa de negociação devem ser encaminhados ao Chefe do Poder Executivo, para que ele exerça a sua competência privativa, dando início ao respectivo projeto de lei.<sup>317</sup> Esse tema será objeto de análise mais aprofundada a seguir, quando será tratada com minúcias a temática pertinente aos processos de negociação.

Diante do teor das normas constitucionais acima citadas, toda a exposição supra é importante tanto no que concerne aos servidores submetidos ao regime estatutário, quanto no que se refere aos servidores que, embora celetistas (empregados públicos), integram o quadro da administração direta, autárquica ou fundacional.

Como já explicado nos capítulos anteriores, apenas as pretensões dos empregados das entidades públicas cujo regime jurídico seja o de direito privado não se sujeitam às limitações da negociação coletiva acima detalhadas, visto que essas entidades, quanto a esses pontos, são regidas pelas mesmas normas trabalhistas que regem a iniciativa privada, em razão da previsão constante no artigo 173, § 1º, II, da CF/88.<sup>318</sup>

Quando forem abordadas as experiências vivenciadas nos sistemas permanentes de negociação, a partir do tópico seguinte, serão analisados os conteúdos das negociações que vêm sendo promovidas no âmbito da Administração, momento em que será possível identificar de forma prática as matérias sobre as quais habitualmente versam os conflitos que envolvem os interesses coletivos trabalhistas dos servidores.

Por fim, deve ser observado que as ditas normas procedimentais também habitualmente constituem objeto da negociação coletiva. Em outras palavras, verifica-se que os próprios atores normalmente são quem definem as etapas do processo a partir dos quais as normas substantivas serão criadas.

No que concerne ao presente trabalho, destaca-se o quão relevante é o fato de que os próprios atores definam a estrutura do sistema permanente de negociação.

A própria Organização Internacional do Trabalho<sup>319</sup>, aliás, ao tratar do tema, assevera que a eficácia de um sistema de resolução de conflitos depende, substancialmente, da sua legitimidade.

---

<sup>317</sup> STOLL, Luciana Bullamah. *Negociação coletiva no setor público*. São Paulo: LTr, 2007. p. 123.

<sup>318</sup> SERAU JR., Marco Aurélio. *Negociação coletiva no âmbito do setor público: observações sobre a aplicabilidade da Convenção n. 151 da OIT*. In: SILVA, Clarissa Sampaio; GOMES, Ana Virginia Moreira (org.). *A Convenção n. 151 da OIT sobre o direito de sindicalização e negociação na administração pública: desafios na realidade brasileira*. São Paulo: LTr, 2017. p. 113.

<sup>319</sup> ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, Departamento des Actividades Sectoriais (SECTOR). *Manual de negociação coletiva e resolução de conflitos no serviço público*. Genebra: OIT, 2011. p. 102. Disponível em: <[https://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilvia/documents/publication/wcms\\_234422.pdf](https://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilvia/documents/publication/wcms_234422.pdf)>. Acesso em: 10 set. 2018.



Essa legitimidade, ainda segundo essa Organização Internacional, decorre da participação das partes interessadas no processo de criação do sistema, pois isso faz com que elas se tornem efetivas parceiras na identificação, compreensão e gestão dos conflitos, assumindo maior responsabilidade pelo bom funcionamento dos meios instituídos para resolvê-los.

Diante de todos os fatores até aqui expostos, passa-se, então, a abordar a temática relacionada ao processo a ser desenvolvido no sistema permanente de negociação coletiva.

### **3.1.4 Processo**

Chega-se ao momento de realizar a abordagem acerca do processo que é desenvolvido em um sistema permanente de negociação, objeto do presente trabalho. Ou seja, sobre as etapas que são efetivamente percorridas ao longo das tratativas de um determinado conflito, em um canal de negociação instituído para o fim de que esse dissenso seja solucionado.

Esse tema é abordado na Recomendação n. 159, da OIT, que, como visto no capítulo anterior, trata sobre os procedimentos para a definição das condições de emprego no serviço público, em conformidade com o teor da Convenção n. 151, da mesma Organização. Prevê expressamente essa recomendação, entre outras matérias, a importância da especificação de um procedimento próprio que trate sobre a vigência, renovação ou revisão dos acordos celebrados entre uma autoridade pública e uma organização de servidores públicos (art. 3º).

Quanto a essa matéria, o primeiro destaque a ser dado é o fato de que, assim como se dá em relação aos outros elementos do sistema, as características do conflito e, por consequência, da negociação coletiva que são objetos desse processo detêm grande importância na definição de suas etapas.<sup>320</sup> Desse modo, todos os elementos do sistema (contexto, atores, ideologia, conteúdo), acima analisados, acabam também influenciando nas etapas que devem existir em um determinado processo de negociação.

Considerando-se essas observações iniciais, vale trazer à baila, ainda que de forma breve, as lições de William Ury, Jeanne Brett e Stephen B. Goldberg, ao tratar da

---

<sup>320</sup> CAMPOS, Sarah. A Negociação Coletiva e o Regime Jurídico-Administrativo: espaços legítimos de contratualização. In: SILVA, Clarissa Sampaio; GOMES, Ana Virginia Moreira (org.). *A Convenção n. 151 da OIT sobre o direito de sindicalização e negociação na administração pública: desafios na realidade brasileira*. São Paulo: LTr, 2017. p. 47.

técnica do *Dispute System Design* – DSD.<sup>321</sup> Ainda que não verse essa técnica especificamente sobre a criação de meios de negociação coletiva trabalhista, os seus estudiosos fazem observações pertinentes também para a temática relacionada à instituição de formas de resolução de conflitos relacionados aos interesses coletivos laborais.

O *Dispute System Design* trata-se de técnica formulada com o desiderato de estabelecer um método de criação de mecanismos de solução de desavenças a serem aplicados a uma determinada espécie de conflito, de forma específica. Vale dizer têm os estudos do *Dispute System Design*, o intuito de estabelecer um método de criação de ferramentas próprias e personalizadas para que seja tratada uma determinada espécie de embate existente na sociedade.<sup>322</sup>

Um dos pontos mais importantes da teoria concernente ao *Dispute System Design* refere-se à análise acerca do denominado *princípio da adequação*. É justamente por meio da incidência desse princípio que se propõe, tanto na fase de criação do desenho do sistema de resolução de conflitos, quanto já nas fases em que o modelo estiver em operação, o empreendimento de esforços para a identificação dos fatores que fazem o desenho ser adequado ao fim a que se destina<sup>323</sup>.

---

<sup>321</sup> Os estudos do *Dispute System Design* foram iniciados ainda no final da década de 1980, dentro do cenário de pesquisa atinente à temática das *Alternatives Disputes Resolutions – ADR's*, isto é, do cenário atinente à temática dos meios não adjudicatórios de resolução de disputas. O artigo denominado *Getting disputes resolved: designing systems to cut the cost of conflict*, de 1988, de William Ury, Jeanne Brett e Stephen B. Goldberg, é considerado um dos estudos precursores mais importantes sobre o tema. Tem, esse artigo, o intuito principal de estimular a prática das formas menos adversariais de resolução de conflitos, a partir da adoção de princípios e de técnicas de negociação baseadas em interesse, a exemplo daquelas apresentadas por Roger Fisher e William Ury, na consagrada obra *Getting to Yes*, de 1981.

<sup>322</sup> A técnica do *Dispute System Design* parte da compreensão inicial de que existem três formas de resolução de um conflito. A primeira, é por meio da reconciliação de interesses. A segunda, é determinando quem está certo e quem está errado, com base em um conjunto de regras. A terceira, é por meio da aferição de quem é a parte mais poderosa no embate. A partir dessas premissas, os estudos evoluem no sentido de afirmar que a reconciliação de interesses é, via de regra, a forma mais conveniente e menos custosa de se resolver um conflito, visto que a segunda e a terceira formas de solução de conflitos citadas implicam, quase sempre, maiores custos financeiros e maiores danos aos relacionamentos e às reputações das partes envolvidas no dissenso (URY, William L.; BRETT, Jeanne M.; GOLDBERG, Stephen B. *Getting disputes resolved: designing systems to cut the cost of conflict*. 1 ed. São Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1988. p. 4-11).

<sup>323</sup> A partir dessa técnica já foram criados diversos sistemas específicos de resolução de conflitos. Cita-se, a título de exemplos notáveis, em outros países, o sistema *IBM-Fujitsu Arbitration Scheme* (EUA, 1983), que tratou sobre propriedade intelectual e cópias ilegais de software, e o *September 11<sup>th</sup> Compensation Fund* (EUA, 2001), que tratou sobre as indenizações às vítimas do atentado terrorista realizado em 11 de setembro de 2001, em Nova York. No Brasil, destacam-se o sistema da Câmara de Indenização Voo 3054 e o sistema Programa de Indenização Voo 447, que trataram sobre indenizações a parentes das vítimas de dois importantes acidentes aéreos ocorridos no país (FALECK, Diego. *Desenho de Sistemas de Disputas: Criação de Arranjos Procedimentais Consensuais Adequados e Contextualizados para Gerenciamento e Resolução de Controvérsias*. 2017. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2017. p. 163-172).

Paulo Henrique Ostia<sup>324</sup>, ao tratar sobre essa técnica de criação de sistemas de resolução de conflitos e sobre a incidência do princípio da adequação, relata o caso em que há a pretensão de elaboração de um sistema adequado para tratar conflitos relacionados a agricultores que tiveram suas terras contaminadas por uma indústria. Segundo o autor, na fase de elaboração desse sistema, devem-se buscar meios de trazer ao ambiente em construção alguma *expertise* quanto à dinâmica agrária e, paralelamente, construir-se etapas procedimentais eficientes para analisar a dimensão e a intensidade dessa contaminação.

Ainda segundo os estudiosos do tema, a incidência do princípio da adequação não tem relevância exclusivamente na fase de criação do sistema. A sua importância também é perceptível quando já instaurado o modelo de resolução de conflitos e em trâmite as suas atividades. Durante essa fase, pode-se, por exemplo, imaginar a alteração ou flexibilização de alguma etapa do processo em razão de algum fato novo, surgido após a implementação do sistema, almejando-se, com isso, propiciar uma solução mais satisfatória e efetiva ao conflito.<sup>325</sup>

Diante de todos esses apontamentos, voltando à atenção ao objeto do presente trabalho, surge, então, a necessidade de se identificar quais seriam as especificidades que detêm os sistemas permanentes de negociação no âmbito da Administração Pública e que devem influenciar a etapas do seu processo negocial.

Ao se realizar essa análise, a primeira especificidade relevante encontrada é aquela atrelada à própria nomenclatura que é dada a esses sistemas. Essa nomenclatura é capaz de revelar, por si só, uma das mais importantes características desses sistemas, qual seja, o fato de que eles se tratam de sistemas “permanentes”.

Vê-se, por esse adjetivo – permanente –, que o sistema objeto do presente trabalho pressupõe a ideia de continuidade, de perenidade, de manutenção, por tempo indefinido, de suas atividades.

A inclusão do adjetivo “permanente” no próprio nome do sistema não se dá por acaso. Trata-se, por certo, de expressão que visa destacar que esse sistema não será composto com o propósito de que as suas atividades sejam encerradas em um curto prazo. O intuito revelado pelo próprio nome do sistema é o de que ele será o mecanismo pelo qual a

---

<sup>324</sup> OSTIA, Paulo Henrique Raiol de. *Desenho de Sistema de Solução de Conflitos: sistemas indenizatórios em interesses individuais homogêneos*. 2011. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2011. p. 100.

<sup>325</sup> Ibid. p. 102.

negociação coletiva será realizada, na Administração Pública, por tempo indefinido, enquanto houver conflitos a serem resolvidos.

Ao tratar desse relevante aspecto, Eliane Cruz<sup>326</sup> cita Douglas Gerson Braga, um dos grandes estudiosos do tema, que destaca a importância do caráter permanente do sistema de negociação objeto do presente trabalho. Afirma o autor que essa espécie de sistema *fixa a ideia de data-base, mas evita a armadilha do setor privado de só negociar uma vez por ano*. Ainda segundo ele, esse sistema *[i]ntroduz, de forma inovadora, o conceito de negociação permanente, materializado na celebração dos “Protocolos de Mesa de Negociação – Termos de Adesão de Direitos e Obrigações a Contratos Individuais de Trabalho”*.

A relevância do termo “permanente”, na nomenclatura do sistema, deriva, na realidade, das próprias características dos conflitos que esse sistema se propõe a tratar.

Um aspecto que parece importante quanto ao ponto é que, via de regra, as próprias relações trabalhistas na área pública são mais duradouras, diante de fatores como estabilidade, sensação de segurança financeira, entre outras razões. Essa característica é relevante no que concerne à temática da perenidade, porque normalmente as pessoas afetadas com os conflitos surgidos em determinada entidade pública e, por consequência, com as medidas adotadas para a solução desses conflitos são as mesmas, ao longo de um considerável lapso temporal.

Além desse fator, é importante observar que, diante da natureza da relação trabalhista pública, as pretensões que originam os conflitos a serem solucionados em um sistema de negociação acabam tendo também um caráter de perenidade. Dito de um outro modo, vê-se que, analisados objetivamente os conflitos que envolvem os interesses coletivos trabalhistas dos servidores públicos normalmente existentes, não se vê entre eles, na maioria das vezes, grandes diferenças quanto às pretensões dos servidores, tampouco quanto aos fatores apontados pela Administração como óbices à satisfação dessas pretensões.

Como visto no capítulo inicial deste trabalho, em regra, os servidores buscam reajustes salariais e melhores condições de trabalho, essas últimas normalmente mediante a instituição de melhores planos de carreira. A Administração, também em regra, refuta essas pretensões afirmando não existir orçamento que lhe possibilite atendê-las. Além disso, essas

---

<sup>326</sup> CRUZ, Eliane. *Saudações a quem tem coragem: dez experiências de negociação sindical no setor público*. São Paulo: Internacional de Serviços Públicos, ISP – Brasil, 2001. p. 31.

pretensões e, por consequência, esses óbices, tendem a ser apresentados para as partes contrárias normalmente nas mesmas épocas do ano.

Considerando o exposto, pode-se dizer que as situações fáticas e os argumentos que ensejam o surgimento dos conflitos que envolvem os interesses trabalhistas coletivos dos servidores públicos parecem apresentar uma constante. A existência dessa constante estimula a instituição de um sistema de negociação que considere essa característica e que, dessa forma, também detenha um caráter permanente.

O processo a ser adotado nesse sistema de negociação, portanto, também deve considerar o caráter permanente que detém esses conflitos. As pretensões de aumento salarial, por exemplo, não raras vezes são apresentadas todos os anos pelos servidores, sendo objeto de reiteradas tratativas pela Administração, que deve estar atenta às datas anuais mais importantes sob o aspecto do regramento orçamentário, além das chamadas datas-bases. As etapas do processo negocial a ser adotado em um sistema permanente, dessa forma, devem considerar esse fator, quando forem criadas.

Outras matérias, porém, podem demandar processos que requeiram tratativas mais ou menos frequentes que as relativas à pretensão de reajuste, a depender da necessidade ou não de instituição de novas condições de trabalho acerca desses temas, ou mesmo da necessidade ou da urgência de que os questionamentos e divergências, quanto a essas novas condições, sejam esclarecidos pelas partes em conflito, nas reuniões das mesas de negociação.<sup>327</sup> Todos esses fatores também devem ser considerados quando da estipulação do processo a ser adotado em um sistema permanente de negociação.

De qualquer forma, é oportuno trazer aqui, porquanto importante no que se refere ao tema, a preocupação de que a periodicidade de reunião nas mesas de negociação do sistema deve ser acordada por todos os seus atores, em comum acordo. Desse modo, segundo os estudiosos do tema, a exemplo de Clarissa Sampaio Silva, não se pode estipular um processo que deixe na total disponibilidade da Administração decidir se e quando as reuniões ocorrerão.<sup>328</sup>

Outra observação importante que se extrai da característica da perenidade, aqui abordada, é aquela que aduz que os atores de um sistema não podem perder de vista o que

---

<sup>327</sup> ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. *Negociação Coletiva dos Servidores Públicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 394.

<sup>328</sup> SILVA, Clarissa Sampaio. Convenção n. 151 da Organização Internacional do Trabalho: Importância da regulamentação legal com efeitos vinculantes do direito à negociação coletiva dos servidores públicos. In: \_\_\_\_\_; GOMES, Ana Virginia Moreira (org.). *A Convenção n. 151 da OIT sobre o direito de sindicalização e negociação na administração pública: desafios na realidade brasileira*. São Paulo: LTr, 2017. p. 130.

já foi desenvolvido ao longo das reuniões passadas, a fim de que não haja uma solução de continuidade das atividades desse sistema, cada vez que um conflito surja e seja encerrado. O histórico de conflitos que já foi vivenciado. O conteúdo que já foi produzido pelo sistema. Enfim, a atenção ao fato de que o sistema desenvolve atividades de uma forma permanente é importante para que seja criada uma verdadeira cultura de negociação na esfera pública.

Por essa razão, vê-se que a maioria dos processos dos sistemas permanentes de negociação a seguir analisados expressam a necessidade de que o conteúdo das negociações seja formalizado em atas e protocolos, destacando, outrossim, a relevância de que esses instrumentos sejam disponibilizados para a visualização dos interessados.

É oportuno salientar, porém, que a consideração da característica acima abordada, da perenidade das atividades do sistema, não significa afirmar que as etapas do processo desenvolvido em um sistema permanente de negociação devam ser imutáveis. Muito pelo contrário. Conforme, preceitua a própria OIT, as atividades de um sistema de resolução de conflitos trabalhistas na seara pública, justamente por serem desenvolvidas por um longo período, demandam uma constante revisão.<sup>329</sup> Essa passagem é importante para que o sistema não se torne algo engessado e alheio à realidade dos conflitos que busca solucionar.

Munindo-se das premissas trazidas por essa primeira abordagem, cumpre-se, então, a partir daqui, evoluir na análise dos processos a serem adotados em um sistema permanente de negociação no setor público e perquirir quais seriam as especificidades que apresentam, de forma isolada, cada uma de suas etapas. Ou seja, quais seriam as nuances próprias a cada uma das fases que detém um processo de negociação.

Para facilitar essa exposição, divide-se essa análise em três momentos distintos, quais sejam: fase de início do processo negocial, fase de desenvolvimento das suas atividades e fase de conclusão do processo.

Quanto à fase de início, convém observar que o processo de negociação no âmbito de um sistema permanente, em regra, é instaurado por iniciativa de um dos atores que compõe esse sistema, normalmente pelas entidades que representam os servidores ou pelos representantes das entidades públicas. Se a iniciativa for por parte de uma entidade sindical, normalmente, assim como ocorre na esfera privada, é apresentada na mesa de

---

<sup>329</sup> ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, Departamento des Actividades Sectoriais (SECTOR). *Manual de negociação coletiva e resolução de conflitos no serviço público*. Genebra: OIT, 2011. p. 149. Disponível em: <[https://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilvia/documents/publication/wcms\\_234422.pdf](https://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilvia/documents/publication/wcms_234422.pdf)>. Acesso em: 10 set. 2018.

negociações uma pauta de reivindicações, momento em que é definido o conteúdo que será abordado ao longo das demais etapas do processo negocial.

Ainda no que se refere a esse momento inicial, extrai-se dos estudos pertinentes ao tema que se torna relevante observar a incidência de alguns princípios especiais da negociação coletiva, estudados no capítulo anterior, que passam a ser aplicáveis de uma forma específica ao processo existente em um sistema permanente de negociação, no âmbito Administração Pública.

Conforme as lições de Otávio Pinto e Silva, entende-se que pelo princípio do dever negocial, os atores de um sistema não podem se furtar a negociar, caso demandados a tanto, não podendo recusarem-se de forma desmotivada a iniciar o processo negocial. Além disso, em razão da incidência desse princípio, entende-se que haverá desde o início a limitação do alcance e da finalidade da negociação, impedindo-se, com isso, a posterior realização de atos que não sejam profícuos ao efetivo deslinde do conflito.<sup>330</sup>

Já pelo princípio da razoabilidade, amparando-se nas lições de Florivaldo Dutra de Araújo, entende-se que as propostas apresentadas na mesa de negociação devem ser viáveis e equilibradas, sendo oportuno recordar que o poder público e os seus representantes, mais do que uma prerrogativa, tem o verdadeiro dever de não aceitar propostas temerárias ao interesse público.<sup>331</sup>

Igualmente relevante, pelo princípio da informação, corolário do princípio da boa-fé, os atores do sistema deverão disponibilizar entre si os documentos que fundamentam as suas propostas e as suas contrapropostas. Como exemplo dos documentos que deverão ser disponibilizados em observância a esse princípio, Ozório César Campaner cita os exatos dados orçamentários e prognósticos econômicos que motivam o aceite total ou parcial ou a recusa de concordância quanto à pretensão remuneratória formulada pelos servidores.<sup>332</sup>

Ainda quanto à fase inicial do processo, um dos assuntos que merecem mais atenção refere-se à observância do calendário das denominadas normas orçamentárias, notadamente no que tange à discussão das matérias que versem sobre aumento remuneratório ou elevação de outras despesas com pessoal.

---

<sup>330</sup> SILVA, Otávio Pinto e. *A contratação coletiva como fonte do direito do trabalho*. São Paulo: Ltr, 1998. p. 105.

<sup>331</sup> ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. *Negociação Coletiva dos Servidores Públicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 391.

<sup>332</sup> CAMPANER, Ozório César. *Conflitos Coletivos de Trabalho e Formas de Solução*. São Paulo: LTR, 2011. p. 72-73.

Essas despesas, conforme prevê o artigo 169, da CF/88, somente poderão ser elevadas se houver, acerca delas, previsão na lei de diretrizes orçamentárias (LDO). As disposições do art. 35, § 2º, II, do ADCT, afirmam que o projeto de lei de diretrizes orçamentárias deve ser encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro (15 de abril), devendo ser devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa.<sup>333</sup>

Em razão dessas previsões constitucionais, pode-se afirmar que o processo de um sistema permanente de negociação deve atentar-se também para os limites temporais previstos no ordenamento jurídico pátrio, devendo considerá-los para efeito de delimitar a data de início das negociações sobre as matérias com repercussão financeira.

Por essa razão, em regra, para uma correta fixação do início das datas de negociação, não se devem elaborar calendários organizados, nos quais os atores que compõem os sistemas devem observar fatores como complexidade da matéria discutida, grau de divergência sobre o assunto entre os representados, entre outros. Como elucida Florivaldo Dutra de Araújo, caso não se proceda dessa forma, corre-se o risco de que o processo de negociação seja iniciado em data muito próxima àquela na qual a lei de diretrizes orçamentárias deveria ser enviada ao Poder Legislativo, inviabilizando a implementação normativa daquilo que fora objeto da negociação, ainda que haja vontade política da Administração para tanto.<sup>334</sup>

A segunda fase do processo, a fase de desenvolvimento da negociação, é a etapa na qual efetivamente haverá a realização dos atos de negociação, isto é, o conjunto de entendimentos e procedimentos adotados pelas partes envolvidas a fim de resolver determinado conflito atual ou iminente<sup>335</sup>.

No que se refere a essa etapa, os estudiosos do tema revelam preocupação com a necessidade de que as condutas dos atores do sistema estejam em conformidade com o que preceitua o princípio da boa-fé. Diante disso, continuam incidentes nessa etapa os princípios da informação, da razoabilidade e do dever de negociar. Este último, aliás, traz a essa etapa o dever de que os atores marquem reuniões periódicas, respeitem o calendário pactuado e –

---

<sup>333</sup> FERRAZ, Luciano; GODOI, Marciano Seabra de; SPAGNOL, Werther Botelho. *Curso de direito financeiro e tributário*. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 135.

<sup>334</sup> ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. *Negociação Coletiva dos Servidores Públicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 403.

<sup>335</sup> SIQUEIRA NETO, José Francisco. *Direito do trabalho e negociação coletiva*. São Paulo: Associação Brasileira de Estudos do Trabalho – ABET, 1998. p. 14.



talvez o mais importante – respondam de forma motivada e em prazo acordado ou razoável, os questionamentos dos outros atores que compõem o sistema de negociação<sup>336</sup>.

Acerca da necessidade de motivação, aliás, não se pode relegar ao oblívio que essa tem ainda mais relevância quando se trata de assuntos relacionados à Administração Pública. Como recorda Florivaldo Dutra de Araújo<sup>337</sup>, no caso dos representantes das entidades públicas, o dever de motivar os seus atos não deriva apenas do respeito aos ditames da boa-fé, mas sim do dever que eles detêm, enquanto gestores dos interesses da coletividade.

Ainda no que concerne à etapa de desenvolvimento das negociações, destaca-se a importância do princípio da paz social, ou dever de paz, tal como expõe a doutrina de Hugo Gueiros Bernardes<sup>338</sup>. A incidência desse princípio faz com que, enquanto perdurar o processo de negociação, deva haver uma trégua recíproca entre os atores do sistema, não sendo bem vistas a adoção de medidas que visem a estipular as condições de trabalho de forma unilateral, pelo administrador, tampouco a deflagração de greves ou a realização de outras medidas extremas, por parte da entidade sindical representante dos servidores.

Também no que tange aos modos como podem ser desenvolvidas as negociações que versam sobre os conflitos coletivos na Administração Pública, a Organização Internacional do Trabalho apresenta relevantes preceitos. No artigo 8º, da própria Convenção n. 151, dessa Organização, há a previsão da utilização da mediação, da conciliação ou da arbitragem, como meios que, inspirando a confiança das partes interessadas, poderão auxiliar na solução dos conflitos surgidos em razão da fixação das condições de trabalho no setor público.

Além disso, a mediação, a conciliação e até mesmo a arbitragem são, segundo a OIT, medidas de apoio ao processo de negociação. E, para essa Organização Internacional, a instituição de sistemas de negociação que contenham essas medidas representa a indicação de boas práticas de diálogo social entre os governos e os seus servidores.<sup>339</sup>

---

<sup>336</sup> SILVA, Otávio Pinto e. *A contratação coletiva como fonte do direito do trabalho*. São Paulo: Ltr, 1998. p. 105.

<sup>337</sup> ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. *Negociação Coletiva dos Servidores Públicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. Op. cit. p. 381.

<sup>338</sup> BERNARDES, Hugo Gueiros. Princípios da Negociação Coletiva. In: TEIXEIRA FILHO, João de Lima (coord.). *Relações Coletivas de Trabalho: estudos em homenagem ao Ministro Arnaldo Süssekind*. São Paulo: LTr, 1989. p. 360.

<sup>339</sup> ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, Departamento des Actividades Sectoriais (SECTOR). *Manual de negociação coletiva e resolução de conflitos no serviço público*. Genebra: OIT, 2011. p. 7. Disponível em: <[https://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilia/documents/publication/wcms\\_234422.pdf](https://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilia/documents/publication/wcms_234422.pdf)>. Acesso em: 10 set. 2018.

A mediação é uma forma alternativa de resolução de conflitos, em que um terceiro não detentor de poder coercitivo, escolhido pelas partes, busca estabelecer um diálogo pacífico entre elas, propondo uma solução que pode ou não ser aceita pelos entes conflitantes.<sup>340</sup> Diferem-se a mediação e a conciliação, em síntese, porque, na primeira, embora também sejam os próprios interessados que decidem os seus impasses, o terceiro (mediador) busca efetivamente aproximar as partes, fazendo, inclusive, sugestões sobre o deslinde do dissenso, tendo, assim, um papel mais ativo que o conciliador, que apenas põe as partes conflitantes em contato.<sup>341</sup>

Há algum tempo já se entendeu que a mediação e a conciliação seriam formas de resolução de conflito que não poderiam ser utilizadas no âmbito da Administração Pública. As razões, em síntese, são as mesmas que apresentam aqueles que defendem a impossibilidade de realização da negociação coletiva na esfera pública, já relatadas no capítulo anterior, quais sejam: respeito ao princípio da estrita legalidade, indisponibilidade do interesse público, vedação às práticas que importem transação acerca desses interesses, etc.

Hodiernamente, porém, o próprio ordenamento jurídico pátrio já tem diversas previsões que amparam a utilização dessas formas não adjudicatória de resolução de conflitos também no que se refere aos dissensos que versem sobre o interesse público. O artigo 174, do Código de Processo Civil de 2015, por exemplo, dispõe que os entes públicos criarão câmaras de mediação e conciliação, com atribuições relacionadas à solução consensual de conflitos no âmbito administrativo. A regra trazida pelo artigo 32, da Lei n. 13.140/2015 (Lei de Mediação), também trata sobre a possibilidade de criação de câmaras de prevenção e de resolução administrativa dos conflitos na Administração Pública.

Muito antes desses diplomas, contudo, já havia no atual ordenamento jurídico diversas hipóteses em que se permitia a transação com o Poder Público, muitas delas, inclusive, versando sobre os chamados direitos indisponíveis. Como exemplo, cita-se o Código de Defesa do Consumidor, que permitiu a celebração de “ajuste de conduta” sobre os temas de que trata as ações civis públicas, quais sejam o meio ambiente, o patrimônio cultural, histórico e paisagístico, entre outros (artigo 5º, §6º). No mesmo esteio, o Estatuto da Criança e do Adolescente (art. 211), o Estatuto do Idoso (art. 74, X) e a Lei de Diretrizes

---

<sup>340</sup> VASCONCELOS, Carlos Eduardo de. *Mediação de conflitos e práticas restaurativas*. 4. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015. p. 56.

<sup>341</sup> RUPRECHT, Alfredo. *Conflitos coletivos de trabalho*. São Paulo: LTr, 1979. p. 212.

e Bases da Educação Nacional (art. 46, §1º) possuem previsões que possibilitam a celebração de acordos referentes às matérias sobre as quais versam esses diplomas legislativos.

Enfim, verifica-se que a previsão dessas formas não adjudicatórias de resolução de conflitos nos processos dos sistemas permanentes de negociação, além de juridicamente válidas, tendem, de fato, a facilitar o desenvolvimento das atividades de negociação. Os projetos de lei que tratam sobre os sistemas permanentes de negociação, aliás, como se verá no próximo tópico, preveem expressamente essa possibilidade. Em grande parte dos regramentos das experiências vivenciadas no país, a seguir analisados, também se vê menção à mediação e à conciliação como mecanismos que podem auxiliar na promoção de uma negociação coletiva eficaz. Porém, na prática, como também se observará, elas ainda não têm sido muito utilizadas.

A Organização Internacional do Trabalho, além de estimular, como visto, que a mediação esteja incluída nos sistemas de negociação, traz, em suas publicações oficiais, esclarecimentos a respeito do tema, diferenciando essa forma de resolução de conflitos em três espécies, quais sejam: a mediação facilitadora, a avaliativa e a transformadora.

Na primeira, o mediador apenas estrutura um processo, faz perguntas e tenta identificar os interesses subjacentes das partes, ajudando-as, assim a alcançar uma solução mutuamente acordada. Na segunda, o mediador exerce um papel mais ativo, adotando uma postura mais questionadora, podendo incentivar as partes a avaliar as suas posições, podendo, ao final, até propor uma solução específica, caso o embate prossiga. Na mediação transformadora, por fim, o objetivo central é transformar as relações subjacentes entre as partes, fazendo com que elas reconheçam as necessidades, os interesses, os valores e os pontos de vista da outra parte. Segundo a OIT, todas essas espécies podem ser usadas na negociação coletiva no setor público.<sup>342</sup>

Quanto à arbitragem, por fim, vale abordar a ressalva formulada por Florivaldo Dutra de Araújo<sup>343</sup>. Como essa forma de resolução de conflito demanda a vinculação da parte à decisão imposta por um terceiro, a sua aplicação na seara pública implica a necessidade de uma regulamentação legislativa específica e criteriosa, ainda inexistente. Conforme elucida o autor, sem essa definição normativa não pode a Administração obrigar-se ao cumprimento

---

<sup>342</sup> ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, Departamento des Actividades Sectoriais (SECTOR). *Manual de negociação coletiva e resolução de conflitos no serviço público*. Genebra: OIT, 2011. p. 7. Disponível em: <[https://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilia/documents/publication/wcms\\_234422.pdf](https://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilia/documents/publication/wcms_234422.pdf)>. Acesso em: 10 set. 2018.

<sup>343</sup> ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. *Negociação Coletiva dos Servidores Públicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 395-396.

de normas impostas por um árbitro, visto que elas poderiam, por exemplo, exigir a edição de lei, por versarem sobre aumento de remuneração ou outros gastos com pessoal. O teor da OJ n. 05, do TST, traz enunciado que corrobora essa conclusão, expondo que sequer o Poder Judiciário poderá compelir a Administração a promover aumentos remuneratórios ou outras medidas que lhe causem gravame de ordem orçamentária.

Passa-se, agora, por fim, a tratar da última fase do processo de negociação.

Uma negociação pode ser encerrada de forma exitosa ou não. As consequências advindas desse encerramento dependerão da efetivação ou não de ajuste acerca da matéria objeto do conflito.

Caso, ao final das etapas do processo negocial, não haja acordo quanto àquilo que fora objeto da negociação, a tendência é que o conflito se alastre, ganhando novas projeções administrativas e repercussões sociais, haja vista a relevância dos serviços públicos para a sociedade.

Há o entendimento de que o resultado de um processo de negociação infrutífero poderia ser a deflagração de uma greve<sup>344</sup>. Concorda-se, porém, como já observado no capítulo inaugural do presente trabalho, que a greve, além de um direito fundamental e de um regular meio de pressão, é, na realidade, a representação material de um conflito já instaurado, sendo, portanto, normalmente ato prévio ao encerramento do processo de negociação. Nesse espeque, concorda-se com a ideia exposta por Florivaldo Dutra de Araújo, para quem a ocorrência de uma greve, durante um procedimento negocial, é apenas um reflexo da ampliação do conflito, não sendo motivo para sacramentar o encerramento dos atos de negociação, mas sim razão para intensificá-los.<sup>345</sup>

É possível que o encerramento de um processo negocial no qual não houve acordo entre os atores do sistema resulte na submissão do conflito ao Poder Judiciário. Caso o conflito tenha como conteúdo matérias que não detenham cunho econômico, sendo as relações de trabalho dos servidores regidas pela legislação trabalhista, haverá a possibilidade de que a Justiça do Trabalho exerça o seu poder normativo (art. 114, §2º, da CF/88), mediante o ajuizamento de um dissídio coletivo, conforme previsto na Consolidação das Leis do Trabalho<sup>346</sup>. O teor da OJ n. 05, da SDC, do TST<sup>347</sup> e o teor da súmula n. 679, do

---

<sup>344</sup> SANTOS, Enoque Ribeiro dos. *Negociação Coletiva de Trabalho nos Setores Público e Privado*. São Paulo: LTr, 2015. p. 162.

<sup>345</sup> ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. *Negociação Coletiva dos Servidores Públicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 396.

<sup>346</sup> SANTOS, Enoque Ribeiro dos. *Op. cit.* p. 164.

<sup>347</sup> BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. Seção de Dissídios Coletivos. Resolução n. 86/2012. Orientação Jurisprudencial n. 05: Em face de pessoa jurídica de direito público que mantenha empregados, cabe

STF<sup>348</sup>, trazem esse convencimento. Caso, todavia, o conflito verse sobre matérias de ordem remuneratória ou sobre qualquer outra capaz de trazer gravame econômico à entidade pública, aí não haverá a possibilidade de que a Justiça do Trabalho intervenha, ainda que sejam os servidores celetistas.

Caso verse o conflito sobre servidores estatutários, também não haverá a possibilidade de ajuizamento de dissídio coletivo para o fim de que sejam apreciadas as matérias objeto do dissenso, tendo em vista que não há previsão constitucional que dê amparo a esse direito. Esse entendimento, inclusive, foi manifestado pelo Superior Tribunal de Justiça, que afirmou que no âmbito da Justiça Comum, o dissídio coletivo somente seria admitido para o fim de declarar a abusividade ou não de uma greve, mas não para que fossem estipuladas novas condições de trabalho.<sup>349</sup>

Já o êxito das negociações, de outra banda, possibilita que ao final do respectivo processo negocial seja efetivada a celebração de um acordo coletivo de trabalho, tal como prevê a Consolidação das Leis do Trabalho, naquilo que for aplicável à Administração Pública, como, por exemplo, a necessidade de que o pacto seja formalizado de maneira escrita (art. 613, parágrafo único, da CLT). A celebração de uma convenção coletiva de trabalho, contudo, não será viável, tendo em vista que não há associação sindical representativa das entidades empregadoras públicas, tal como há na esfera privada. Inexiste, assim, na esfera pública, hipótese de aplicação para o artigo 611, da CLT.<sup>350</sup>

Para outra parte da doutrina, todavia, o resultado da negociação que verse sobre as relações estatutárias não produzirá um acordo coletivo nos mesmos moldes que aquele previsto pela legislação trabalhista. Para os defensores dessa segunda corrente, um acordo

---

dissídio coletivo exclusivamente para apreciação de cláusulas de natureza social. Inteligência da Convenção nº 151 da Organização Internacional do Trabalho, ratificada pelo Decreto Legislativo nº 206/2010. DEJT: 25, 26 e 27 set. 2012.

<sup>348</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula n. 679: A fixação de vencimentos dos servidores públicos não pode ser objeto de convenção coletiva. DJ: 9, 10 e 13 out. 2003.

<sup>349</sup> Nesse sentido é o voto do Ministro Relator: [...] *E tal competência, por certo, compreende a declaração sobre a legalidade da greve, o direito ao pagamento dos vencimentos nos dias de paralisação, bem como sobre as medidas cautelares eventualmente incidentes relacionadas ao percentual mínimo de servidores públicos que devem continuar trabalhando, os interditos possessórios para a desocupação de dependências dos órgãos públicos eventualmente tomados por grevistas e as demais medidas cautelares que apresentem conexão direta com o dissídio coletivo de greve. Assim, restam excluídos os dissídios coletivos de natureza econômica, para a instituição de normas e condições de trabalho, bem como os originários, quando inexistente norma, e os de revisão, quando visam modificação da norma existente.* (STJ. Primeira Seção. Pet. 7920/DF. Rel.: Hamilton Carvalhido. Data de julgamento: 22 set. 2010. DJ: 7 fev. 2011. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroor/?num\\_registro=201000818503&dt\\_publicacao=07/02/2011](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroor/?num_registro=201000818503&dt_publicacao=07/02/2011)>. Acesso em: 14 out. 2018).

<sup>350</sup> SANTOS, Enoque Ribeiro dos. *Negociação Coletiva de Trabalho nos Setores Público e Privado*. São Paulo: LTr, 2015. p. 170.

proveniente de um sistema permanente de negociação teria um caráter mais aproximado a um contrato coletivo público, o qual, segundo Arnaldo Boson Paes, seria dotado de eficácia jurídica plena e efeitos normativos e obrigacionais vinculantes à Administração e aos servidores, com características peculiares de imediatidade, imperatividade e inderrogabilidade.<sup>351</sup> As experiências vivenciadas nos sistemas permanentes já existentes, a seguir relatadas, demonstram que o habitual é a formalização de instrumentos denominados protocolos.

De qualquer forma, seja se versarem sobre relações celetistas ou sobre relações estatutárias, fato é que os acordos somente possuirão aplicação imediata se não tratarem sobre matéria relativa à remuneração ou outra modalidade de dispêndio de gastos com pessoal. Caso abordem essas matérias, pode-se afirmar que o resultado da negociação deverá ser enviado à Casa Legislativa competente para aprovação da respectiva lei, em sentido formal, a depender da esfera do Poder Executivo do qual provenha o pactuado (federal, estadual ou municipal). O processo do sistema permanente de negociação, portanto, ao tratar sobre essas matérias, poderá também prever regras sobre a forma como a Administração acessará o Poder Legislativo, a fim de que todos os atores interessados tenham ciência sobre a tramitação do objeto negociado.

Quanto a esse aspecto, é importante que seja observada a iniciativa privativa em cada caso, a fim de que não haja vício formal de competência. Por essa razão, Carmén Lúcia Antunes Rocha observa que, respeitadas também as competências referentes a cada Ente Federativo (princípio da simetria), as leis relativas aos servidores do Poder Legislativo devem provir da iniciativa das respectivas Casas Legislativas (art. 51, IV e 52, XIII, da CF/88), as relativas aos servidores do Executivo devem provir do Chefe desse Poder (art. 61, §1º, II, *a*, da CF/88), e as que se referem ao Poder Judiciário devem provir, conforme o caso, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores ou dos Tribunais de Justiça (art. 96, II, *b*, da CF/88).<sup>352</sup>

### **3.2 Legislação que versa sobre os sistemas permanentes de negociação**

Como se verá adiante, a partir da análise das experiências brasileiras, iniciada já

---

<sup>351</sup> PAES, Arnaldo Boson. *Negociação coletiva na função pública*. São Paulo: LTr, 2013. p. 120.

<sup>352</sup> ROCHA, Carmén Lúcia Antunes. *Princípios constitucionais dos servidores públicos*. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 353-356.

no próximo tópico, os sistemas permanentes de negociação se desenvolveram mesmo sem lei que os previssem. Assim, a ausência, até o presente momento, de um diploma legal específico sobre o tema não foi circunstância apta a impedir que as entidades públicas e os seus servidores criassem sistemas de negociação, para a resolução dos seus conflitos.

De qualquer modo, é importante esclarecer que já há algum tempo tramitam no Poder Legislativo projetos de lei que visam à regulamentação da negociação coletiva no âmbito da Administração Pública, por meio da criação de um sistema próprio, condizente com o objeto do estudo da presente dissertação. Embora não denominem o meio de solução de conflitos de “sistema permanente de negociação” e até a data da finalização desse trabalho, não tenham esses projetos de lei sido aprovados, o estudo do teor dos seus dispositivos se revela um interessante meio de análise dos sistemas, pois identifica a forma como o tema vem sendo tratado pelo Poder Legislativo, no Brasil.

Antes de iniciar essa análise, porém, fazem-se indispensáveis algumas ponderações, ainda à luz da doutrina, acerca da existência ou não da necessidade de que os sistemas permanentes de negociação sejam expressamente previstos em um diploma normativo, a exemplo daqueles cujos projetos serão examinados a seguir. Passa-se, então, a apresentação dessas ponderações.

### ***3.2.1 Importância da expressa regulamentação***

Uma importante reflexão a ser realizada nesse momento refere-se à necessidade ou não de que o sistema permanente de negociação venha a ser objeto de um regramento prévio e explícito, seja por meio de lei em sentido formal, seja até mesmo por meio de alguma previsão normativa infralegal.

Quanto ao ponto, já foi observado, no capítulo anterior, que muito se fala sobre a aplicabilidade imediata da negociação coletiva no âmbito da Administração Pública. Essa questão, como vista anteriormente, ganhou ainda mais relevância após o advento do Decreto Presidencial n. 7.944/2013, que ao promulgar a Convenção n. 151 e a Recomendação n. 159, da OIT, introduziu formalmente a negociação coletiva para a Administração Pública, no ordenamento jurídico pátrio.

Ao tratar do tema, Luísa Cristina Pinto e Netto afirma que, embora seja possível relegar-se vários assuntos para disposições contratuais individuais e coletivas, é necessária a promulgação de uma lei-base para disciplinar a negociação coletiva na Administração

Pública. Segunda a autora, nessa lei, deveriam ser previstas as balizas gerais da negociação, deixando-se espaços em aberto, para serem preenchidos pela vontade das partes.<sup>353</sup>

No mesmo sentido, Arnaldo Poson Paes assevera que, de fato, o direito à negociação coletiva dos servidores é extraído de forma direta e imediata da Constituição. Porém, ainda assim, faz-se necessária a promulgação de legislação promocional, que desempenhe papel fundamental no propósito de que a negociação coletiva seja realmente eficaz.<sup>354</sup> Dessa forma, aduz o autor que deve haver, por meio de lei, a instituição de marcos estruturais básicos da negociação, com a institucionalização de processo próprio, que contemple tipos, sujeitos matérias e procedimentos pertinentes à seara pública.<sup>355</sup>

Clarissa Sampaio Silva afirma que as relações negociais estabelecidas entre servidores públicos e a Administração Pública dependem de definições legais, tanto de natureza material, quanto de natureza procedimental. Pela compreensão da autora, deve existir uma legislação nacional que, inicialmente, defina o âmbito subjetivo de aplicação da Convenção n. 151, visto que esse diploma internacional não impõe que as suas normas sejam aplicadas em idêntico patamar e com iguais critérios a todos os servidores públicos.<sup>356</sup>

Além disso, ainda segundo Clarissa Sampaio Silva, é importante que essa legislação disponha não somente sobre o objeto da negociação, mas também sobre a sua periodicidade e os seus respectivos efeitos. Segundo a autora, as mesmas razões que outrora motivaram a edição da lei reguladora do processo administrativo, a exemplo das necessidades de controlar as etapas da formação das decisões do Estado, de assegurar a participação dos cidadãos e de trazer legitimidade mediante procedimento, encontram-se agora presentes no que concerne à normatização legal da negociação coletiva na seara pública.

Defende, ainda, a autora que a necessidade de edição de normatividade nacional para regular a negociação constitui previsão da própria Recomendação n. 159, da OIT, prevista no seu Parágrafo 2º, alíneas 1 e 2.<sup>357</sup>

---

<sup>353</sup> NETTO, Luísa Cristina Pinto e. *A contratualização da função pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 2005. p. 294-295.

<sup>354</sup> PAES, Arnaldo Boson. *Negociação coletiva na função pública*. São Paulo: LTr, 2013. p. 121.

<sup>355</sup> Ibid. p. 120.

<sup>356</sup> SILVA, Clarissa Sampaio. A Convenção n. 151 da OIT sobre o Direito de Sindicalização e Negociação na Administração Pública - Desafios na Realidade Brasileira. In: \_\_\_\_\_; GOMES; Ana Virginia Moreira (org.). *A Convenção n. 151 da OIT sobre o direito de sindicalização e negociação na administração pública: desafios na realidade brasileira*. São Paulo: LTr, 2017. p. 128.

<sup>357</sup> Recomendação n. 159, OIT. Parágrafo 2º. 1) Em caso de negociação das condições de trabalho de conformidade com a Parte IV da Convenção sobre as Relações de Trabalho na Administração Pública, 1978, os indivíduos ou órgãos competentes para negociar em nome da autoridade pública, e os procedimentos para pôr em prática as condições de trabalho estabelecidas, deveriam ser previstos pela



Os próprios projetos de lei que tratam sobre a matéria, a seguir analisados, aliás, afirmam que o fazem conforme estabelecido pela própria Convenção n. 151, da OIT. Nesse sentido, as Justificativas constantes no Projeto de Lei n. 397/2015, do Senado Federal, afirmava que, com a publicação do Decreto Presidencial n. 7.944, de 2013, restou concluído o processo de internalização da referida Convenção, com *status* de lei ordinária. Entretanto, dispõe o texto da Justificativa, que seria necessário que, por meio da aprovação do PLS n. 397/2015, fossem ainda estabelecidos quais seriam os critérios e os procedimentos referentes à negociação coletiva no setor público. Segundo o texto, seria oportuno e sustentável, sob o ponto de vista constitucional, que uma lei ordinária estabelecesse, de maneira uniforme, uma regra geral, a ser utilizada por todos os entes da Federação, e que seria posteriormente suplementada por cada ente federal, em diplomas legais de cada um desses entes.

Salienta-se, ainda, quanto a esse ponto, que, em 2014, o Brasil recebeu requerimento direto do Comitê dos Peritos, da OIT, no qual a entidade internacional solicitou informações sobre o cumprimento da Convenção n. 151, da OIT. Esse requerimento tratava especificamente sobre o progresso e o desenvolvimento de proposições legislativas que fossem capazes de criar um sistema de negociação federal, com mecanismos permanentes de negociação e que constituíssem um modelo para legislações estaduais e municipais.<sup>358</sup>

Em resposta a esse requerimento, o governo afirmou à época que já existem mesas de negociação no Brasil e que estava atuando para garantir a regulamentação do direito de negociação coletiva no serviço público por projeto de lei.<sup>359</sup>

Não obstante essas posições, o entendimento que entende ser necessária a promulgação de lei para regradar o tema, fortemente fundamentado pelas razões acima expostas, cumpre-se asseverar que existe também sustentável posição no sentido contrário. Para os defensores dessa segunda corrente, seria desnecessário que houvesse um procedimento sistematizado de negociação coletiva previsto em lei em sentido formal.

---

legislação nacional ou por outros meios apropriados. 2) No caso em que outros mecanismos que não a negociação forem utilizados para permitir aos representantes dos trabalhadores da Administração Pública participar na fixação das condições de trabalho, o procedimento para assegurar essa participação e para determinar de maneira definitiva tais condições deveria ser previsto pela legislação nacional ou por outros meios apropriados.

<sup>358</sup> GACEK, Stanley Anthony; GOMES, Ana Virginia Moreira. A garantia do direito à negociação coletiva no serviço público pela Organização Internacional do Trabalho. In: SILVA, Clarissa Sampaio; GOMES, Ana Virginia Moreira (org.). *A Convenção n. 151 da OIT sobre o direito de sindicalização e negociação na administração pública: desafios na realidade brasileira*. São Paulo: LTr, 2017. p. 24.

<sup>359</sup> CAVALCANTI, Alessandra Damian. *A negociação coletiva no serviço público como corolário do direito de sindicalização e do direito de greve*. São Paulo: LTr, 2018. p. 69.

Francisco Gérson Marques de Lima é um dos defensores dessa segunda posição. Afirma o autor que a regulamentação legal do procedimento da negociação coletiva não é imprescindível, tratando-se, na realidade, de manifestação própria ao antigo vício de apego à formalidade e à “cultura da processualidade pela processualidade”, que há no país.<sup>360</sup>

Para Francisco Gérson, a Convenção n. 151, da OIT, por tratar de direito fundamental de caráter social, consistente no direito à resolução ou prevenção de conflitos por meio da negociação com a Administração, deve ser interpretada de modo que lhe seja garantida a máxima efetividade e a imediata aplicabilidade (art. 5º, §§1º a 3º, da CF/88).<sup>361</sup>

Dessa forma, para o autor, havendo diploma que preveja o direito fundamental, deve o Estado maximizar a eficácia desse direito e criar condições materiais para a sua realização, independentemente de Lei. Segundo o autor, para se estabelecer uma negociação coletiva, basta que as partes se sentem à mesa e dialoguem, não carecendo, para tanto, de nenhum regulamento especial para isso. Afinal, as competências dos administradores já se encontram na Constituição e nas leis.

Afirma também Francisco Gérson Marques de Lima que, ainda que não se considere a Convenção n. 151, da OIT, como uma norma com *status* constitucional, mas sim como uma norma supralegal, conforme exposto no capítulo anterior, não detentora, portanto, da imediata aplicabilidade advinda das disposições do artigo 5º, §§1º a 3º, da CF/88, ainda assim a regulamentação legal seria desnecessária. Isso porque, segundo o autor, a norma regulamentadora ordinária que porventura viesse a ser produzida jamais poderia retirar do trabalhador o direito à negociação coletiva para resolução dos conflitos trabalhistas com a Administração Pública. Conforme o entendimento de Francisco Gérson, o caráter de supralegalidade faz com que o legislador ordinário não possa dispor de forma contrária àquilo que já está expressamente consignado na Convenção n. 151, da OIT, tornando inválida, assim, qualquer disposição que pudesse restringir, minimizar ou dificultar a eficácia do direito à negociação já consolidado, em vez de promovê-la.<sup>362</sup>

---

<sup>360</sup> LIMA, Francisco Gérson Marques de. Convenção n. 151 – OIT: Autoaplicabilidade. In: SILVA, Clarissa Sampaio; GOMES, Ana Virginia Moreira (org.). *A Convenção n. 151 da OIT sobre o direito de sindicalização e negociação na administração pública: desafios na realidade brasileira*. São Paulo: LTr, 2017. p. 140.

<sup>361</sup> Afirma o autor que uma norma é autoaplicável quando ela não carece, essencialmente, de outro ato para produzir efeito, reunindo elementos para a sua aplicação fática, na vida real e em situações concretas. (Ibid. p. 136).

<sup>362</sup> LIMA, Francisco Gérson Marques de. Op. cit. p. 137.

Lembra, por fim, o autor que as experiências nacionais de promoção da negociação coletiva na esfera das estatais (Correios, Petrobrás e Bancos) têm sido exitosas, ainda que inexistentes qualquer ritualística prevista em lei.

No mesmo sentido, é o entendimento de Larissa Gabriella Lins Victor Lacerda<sup>363</sup>, para quem também não há necessidade de lei alguma para que a negociação coletiva no serviço público passe a vigorar. Segundo a autora, por tratar de negociação coletiva e, por consequência, de direito humanos, a convenção nº 151 da OIT deve ser aplicada da forma mais abrangente possível, e sua interpretação realizada de forma sistemática e ampliativa, garantindo maior proteção ao indivíduo e não ao Estado.

Analisados todos os entendimentos e ainda que se concorde com os últimos autores citados, no que concerne ao entendimento de que a regulamentação da negociação coletiva pode se dar independentemente de lei, não se compartilha, contudo, da compreensão de que essa negociação possa ocorrer a par de qualquer espécie de regramento, ainda que de natureza infralegal.

Quanto a esse ponto, entende-se que, embora não seja uma imperatividade do ordenamento jurídico, o regramento é necessário para que a negociação coletiva possa, de fato, alcançar o seu propósito de pacificar o conflito trabalhista.

Florivaldo Dutra de Araújo, apresentando posição nesse mesmo sentido, afirma que é conveniente que a Administração crie uma estrutura organizativa própria e permanente para o trabalho de negociação, a exemplo daquelas de que trata a presente dissertação, já existentes, inclusive, segundo ele, em outros países, como na Alemanha e na Itália.

Afirma, ainda, o autor que a expressa regulamentação dessa estrutura apresenta várias vantagens, entre as quais se destaca o efeito benéfico de se afastar dúvidas acerca de quem deva ser o interlocutor da Administração, ou seja, a quem se deve procurar para apresentar as pretensões. Nas palavras do autor, muitas vezes, o sindicato sequer encontra aquele a quem deve se dirigir na estrutura da gestão pública. Essa indefinição acaba retardando a resolução do conflito ou, não raras vezes, a agrava, ainda mais quando é feita de má-fé, como forma de desorganizar e obstar o processo de negociação.<sup>364</sup>

---

<sup>363</sup> LACERDA, Larissa Gabriella Lins Victor. *A negociação coletiva no serviço público brasileiro após a incorporação da Convenção 151 da OIT*. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/artigo.a-negociacao-coletiva-no-servico-publico-brasileiro-apos-a-incorporacao-da-convencao-151-da-oit,55629.html>>. Acesso em: 26 set. 2018.

<sup>364</sup> ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. *Negociação Coletiva dos Servidores Públicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 370-371.

Ainda com espreque na posição de Florivaldo Dutra de Araújo, entende-se que outra grande vantagem trazida pela existência de uma estrutura permanente e regulamentada que vise à resolução dos conflitos é o desenvolvimento de instrumentos técnicos e material humano especializados. Institucionaliza-se, com isso, uma cultura de negociação na Administração, com particularidades próprias a cada entidade pública.<sup>365</sup>

Nesse mesmo sentido, Francisco Gérson Marques de Lima, embora não concorde, como visto, com a necessidade de regulamentação do procedimento da negociação coletiva por meio de lei formal, afirma que ela, caso ocorra, poderá até ser benéfica, pois, além de trazer mais segurança, poderia cumprir o papel de esclarecimento e profissionalização da negociação coletiva, até como instrumento de autoconvencimento da nova atribuição democrática a que o Estado deve se submeter.<sup>366</sup> Para o autor, em suma, a regulamentação poderia se dar por normas de hierarquia inferior à da lei, como decretos ou portarias.

Pois bem, vistos alguns apontamentos acerca da necessidade de que exista algum regramento prévio acerca das atividades a serem desenvolvidas em um sistema permanente de negociação, ainda que de natureza infralegal, passa-se agora para análise dos projetos de lei que tratam sobre o tema, como observado na introdução do presente tópico.

### **3.2.2 Projeto de Lei do Senado n. 287/2013**

O Projeto de Lei do Senado n. 287/2013<sup>367</sup> dispõe sobre relações de trabalho, tratamento de conflito e direito de greve. Visa esse projeto regulamentar a Convenção n. 151, da OIT, mediante diretrizes a serem dadas para a negociação coletiva no âmbito da Administração Pública em todos os Poderes da União, do Estado, do Distrito Federal e dos Municípios.

O referido projeto, cujo relator é o Senador Paulo Paim (PT-RS), além de tratar sobre a negociação coletiva no serviço público, tem previsões sobre o direito à livre

---

<sup>365</sup> ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. *Negociação Coletiva dos Servidores Públicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. 371.

<sup>366</sup> LIMA, Francisco Gérson Marques de. Convenção n. 151 – OIT: Autoaplicabilidade. In: SILVA, Clarissa Sampaio; GOMES, Ana Virginia Moreira (org.). *A Convenção n. 151 da OIT sobre o direito de sindicalização e negociação na administração pública: desafios na realidade brasileira*. São Paulo: LTr, 2017. p. 140.

<sup>367</sup> BRASIL. Senado Federal. Atividade Legislativa. *Projeto de Lei do Senado n. 287/2013*. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4030983&disposition=inline>>. Acesso em: 28 set. 2018.

associação de classe e sobre o direito de greve, dispondo, no seu artigo 2º, que esses direitos são indissociáveis do processo de democratização das relações de trabalho na seara pública.

Em consonância com o que fora exposto no capítulo anterior, acerca da relação entre os institutos da sindicalização e da negociação coletiva, o artigo 3º, do projeto, preceitua que a liberdade e a autonomia de organização de classe dos servidores e empregados públicos da Administração pressupõem o direito à negociação coletiva, inclusive como instrumento de solução de conflitos nas relações de trabalho.

O projeto trata da associação sindical, da negociação e da greve em capítulos separados. O Capítulo III, por tratar da negociação coletiva, merece análise mais acurada no presente trabalho.

O artigo 9º, do projeto, ao inaugurar o Capítulo III, traz apontamentos relevantes acerca da negociação coletiva, exaltando a sua importância como processo de diálogo adequado para o tratamento de conflitos nas relações de trabalho, que deve ser pautado, pelos princípios da boa-fé, do reconhecimento das partes e do respeito mútuo, como já analisado também na presente pesquisa. Outra previsão relevante, também contida nesse artigo, é a que expressa que a negociação deverá ser permanente, de forma a assegurar os princípios básicos da administração pública e, ainda, o da liberdade de associação sindical.

A partir do artigo 10º, o Projeto de Lei do Senado n. 287/2013 começa efetivamente a tratar sobre os sistemas permanentes de negociação no âmbito da Administração. Inicialmente, o projeto prevê que a finalidade desses sistemas, além de oferecer mecanismo eficaz de tratamento de conflitos trabalhistas, é definir procedimentos para que esses dissensos sejam explicitados, podendo-se, com isso, alcançar a melhoria na qualidade dos serviços públicos, mediante o compartilhamento do interesse público e a assunção de compromissos entre os interessados.

Vê-se, a partir dessa previsão sobre a finalidade desses sistemas de negociação, que o projeto encampa a tese de que os sistemas permanentes são meios aptos a alcançar não apenas a resolução dos conflitos que versam sobre interesses coletivos dos servidores, como também o desiderato de que os serviços públicos sejam prestados com maior eficiência, tal como já exposto no capítulo anterior deste trabalho.

Para alcançar essa finalidade, o projeto prevê a existência das denominadas “mesas de negociação permanente”. Segundo o projeto, nessas mesas, cuja regulamentação se dará por regimento interno de cada ente da Administração, serão assegurados a liberdade de pauta dos partícipes, o direito à apresentação formal de pleitos, o estabelecimento prévio de prazos regimentais e o acesso amplo e irrestrito a procedimentos de defesa de direitos,

interesses ou demandas (art. 11). Vê-se, na redação desses dispositivos, acentuada preocupação com os princípios que regem a negociação coletiva, já analisados, notadamente com aqueles relacionados ao dever de negociar, à boa-fé objetiva e às suas respectivas implicações.

O projeto preceitua ainda que caberá às entidades convocar até fevereiro de cada ano, na forma de seu estatuto, assembleia-geral para deliberar sobre as reivindicações da categoria a serem defendidas durante o processo de negociação coletiva. Ainda quanto ao tema, consta no projeto que a revisão geral e anual de remuneração será obrigatoriamente objeto da assembleia geral da categoria. Como se vê, o projeto demonstra preocupação com as limitações temporais relacionadas às matérias orçamentárias, como abordado no tópico anterior, sem ingressar no mérito acerca da forma como a entidade sindical deverá atuar, o que poderia dar azo a uma indevida ingerência na atividade sindical.

Em seu artigo 12, *caput*, o projeto aborda regras relacionadas aos processos de negociação a serem adotados nesses sistemas permanentes. Inicialmente, afirma que, apresentada a pauta de reivindicações, será instalada a competente mesa de negociação coletiva. A partir desse momento, inicia-se o prazo de sessenta dias para que a Administração acolha as pretensões, apresente proposta conciliatória ou rejeite, de forma fundamentada, os pedidos efetuados pelas entidades representantes dos servidores.

Ainda nesse artigo, há uma previsão interessante, incluída em seu parágrafo único. Esse dispositivo prevê que descumprido o prazo previsto no *caput*, do artigo 12, ou apresentada resposta sem fundamentação por qualquer das partes da negociação, haverá a possibilidade de que a parte prejudicada escolha métodos alternativos de resolução de conflito, quais sejam a mediação, a conciliação e a arbitragem.

Em relação a essa norma, considerando o quanto já exposto neste trabalho, não parece haver sentido na previsão de um limite temporal mínimo, a ser aguardado pela parte interessada, para que somente após isso se possa iniciar as atividades desses mecanismos de pacificação. Com efeito, a depender da matéria objeto da negociação, os benefícios advindos da utilização desses meios de resolução de conflito necessitarão ser promovidos de maneira mais célere, não sendo viável a espera do transcurso do prazo de 60 (sessenta) dias. Ao que parece, o projeto pauta-se na compreensão de que a mediação, a conciliação e a arbitragem seriam métodos caros, devendo, portanto, serem adotados de forma excepcional, como uma *última ratio*.

O artigo 13 do PLS n. 287/2013 versa sobre assunto que foi tratado neste capítulo como um tema relacionado ao resultado do processo a ser desenvolvido no sistema

permanente, qual seja o tema relacionado ao acordo, fruto da conclusão da negociação. De forma correta, sem ingressar em questões relacionadas à natureza desses acordos (vale dizer, sem defini-los como acordos tipicamente trabalhistas ou como contratos públicos coletivos), esse dispositivo prevê que eles deverão ser escritos e publicados no diário oficial. Conforme elucidada, Marco Aurélio Serau Junior<sup>368</sup>, visa esse dispositivo trazer segurança e força jurídicas para o objeto debatido na negociação coletiva.

Já quanto ao teor desses instrumentos, esse artigo preceitua que eles devem prever a vigência e o prazo do quanto acordado e os respectivos limites de abrangência e aplicabilidade. Trata-se de normas semelhantes àquelas existentes nos artigos 613 e seguintes da CLT, mas que, diante da especificidade do sistema de negociação que se visa instituir, para que não se perdesse essa oportunidade, e até em razão da necessidade de se trazer uma maior segurança jurídica para o instituto, realmente mereciam receber tratamento próprio nesse projeto de lei.

Os artigos 14 e 15 também tratam sobre a fase final da negociação. O primeiro artigo preceitua que as partes devem zelar pelo cumprimento e manutenção do acordado. Trata-se de corolário da boa-fé. Já o artigo 15 afirma que cabe ao titular do Poder homologar ou aditar as proposições apresentadas no sistema de negociação permanente. Considerando o quanto já exposto nesta pesquisa, esse último artigo, por duas razões, também parece merecer ressalvas.

A primeira razão é pelo fato de que esse dispositivo cria uma fase homologatória aparentemente desnecessária, ou, no mínimo, não tão condizente com os princípios da boa-fé e da moralidade administrativa, conforme já aduzido no tópico anterior. Ora, se o titular do Poder instituiu os seus representantes é porque os considerou aptos a deliberar acerca das matérias que seriam objeto do sistema de negociação, inclusive no que concerne aos limites das concessões a serem feitas no tocante a essas matérias.<sup>369</sup>

A segunda razão da ressalva também resulta de uma análise do teor do dispositivo em cotejo com as implicações do princípio da boa-fé. Com efeito, mediante essa análise, também não parece correto se entender que ao titular do Poder seria possível aditar a proposição proveniente do sistema de negociação, ao menos não sem que esse aditamento

---

<sup>368</sup> SERAU JR., Marco Aurélio. Negociação coletiva no âmbito do setor público: observações sobre a aplicabilidade da Convenção n. 151 da OIT. In: SILVA, Clarissa Sampaio; GOMES, Ana Virginia Moreira (org.). *A Convenção n. 151 da OIT sobre o direito de sindicalização e negociação na administração pública: desafios na realidade brasileira*. São Paulo: LTr, 2017. p. 115.

<sup>369</sup> ARAÚJO, Flórida Dutra de. *Negociação Coletiva dos Servidores Públicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 370.

viesse a ser primeiramente reenviado para a mesa de negociação, em forma de reproposta. Realizado esse reenvio e aprovado o teor do aditamento pelos atores representantes dos servidores, aí sim parece que não haveria problema que o conteúdo aditado passasse a constar no acordo celebrado no sistema de negociação.

Em seu capítulo V, o PLS n. 287/2013 procura regulamentar no ordenamento jurídico pátrio uma figura de grande importância, já existente, na prática, em alguns sistemas que se ativaram no país. Trata-se da instituição do Observatório das Relações de Trabalho no Serviço Público, órgão ao qual competiria a atuação como mediador e como instância consultiva nos conflitos submetidos à mesa de negociação coletiva, bem como a avaliação de projetos de autorregulamentação de greve e o desenvolvimento de estudos e pesquisas na área das relações de trabalho no serviço público (art. 22).

A análise das funções desse órgão demonstra que a sua instituição visa à evolução das atividades do próprio sistema, cabendo-lhe, entre outras atribuições, a promoção de mecanismos aptos a assessorar os demais atores a alcançar não apenas uma resolução mais satisfatória dos conflitos, como também uma maior compreensão acerca da maneira como as futuras atividades permanentes de negociação devem se desenvolver. Como se verá a seguir, essa ideia já foi utilizada em algumas experiências vivenciadas no país, sendo, inclusive, um aspecto importante previsto no convênio que rege as atividades do Sistema de Negociação Permanente do Município de São Paulo – SINP-SP.

O PLS n. 287/2013 encontra-se apensado ao Projeto de Lei do Senado n. 710/2011, que disciplina o exercício do direito de greve dos servidores públicos, previsto no inciso VII, do art. 37, da Constituição Federal.

Até o encerramento do presente trabalho, o projeto tinha como último andamento registrado o encaminhamento ao Plenário do Senado Federal (Secretaria Legislativa do Senado Federal), após pareceres favoráveis da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa e da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.<sup>370</sup>

A expectativa pela aprovação do projeto pelos entusiastas do estudo do tema é grande, notadamente após a prevalência do veto apresentado ao PLS n. 397/2015, como se verá a seguir.

---

<sup>370</sup> BRASIL. Senado Federal. Atividade legislativa. *Projeto de Lei do Senado n. 287/2013*. Brasília, 2018. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/113701>>. Acesso em: 28 set. 2018.



### 3.2.3 Projeto de Lei do Senado n. 397/2015

O Projeto de Lei do Senado n. 397/2015<sup>371</sup> (PL n. 3.831/2015) tinha o intuito de tratar unicamente sobre a negociação coletiva, estabelecendo as normas gerais na administração pública direta, nas autarquias e fundações públicas dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 1º). Diferenciava-se, assim, do PLS n. 287/2013, acima detalhado, porque neste último há uma abordagem mais ampla de temas (negociação coletiva, associação de classe e direito de greve), ao passo que o PLS n. 397/2015 possuía um objeto mais restrito (negociação coletiva, somente).

O PLS n. 397/2015, de autoria do Senador Antonio Augusto Junho Anastasia (PSDB-MG), dispunha que a negociação coletiva de que tratava o diploma é 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 (art. 3º). Trazia o diploma, para o campo normativo, portanto, além da relevância da negociação como forma de resolução dos conflitos trabalhistas, inclusive na seara pública, a importância de que esse mecanismo fosse utilizado de maneira permanente, destacando a característica da perenidade de suas atividades, abordada no presente capítulo, em tópico anterior.

Destacava também esse projeto de lei que a negociação coletiva de que trata esse diploma observaria o disposto na Convenção n. 151 e na Recomendação n. 159, ambas da Organização Internacional do Trabalho – OIT. Em razão disso, de forma semelhante ao que fazem esses diplomas internacionais, o PLS n. 397/2015 preceituava que as suas normas seriam aplicáveis a maior parte dos trabalhadores do Estado, quer-se dizer, no caso do Brasil, aos celetistas e aos estatutários. Também por essa razão, o PLS n. 397/2015 dispunha, tal como faz a Convenção n. 151, da OIT, que seriam consideradas “organizações de trabalhadores” apenas as organizações constituídas nos termos do art. 8º da Constituição Federal, ou seja, as entidades sindicais.

Pontos de destaque do Projeto de Lei do Senado n. 397/2015 eram, sem dúvida, os rolos de princípios, objetivos gerais e limites da negociação coletiva, apresentados a partir do artigo 5º, do diploma. Nesse artigo (art. 5º), eram encampados de forma expressa no texto do projeto princípios como a democratização da relação entre o servidor e a Administração,

---

<sup>371</sup> BRASIL. Senado Federal. Atividade legislativa. *Projeto de Lei do Senado n. 397/2015*. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3805124&ts=1543018159911&disposition=inline>>. Acesso em: 29 set. 2018.

a razoabilidade das propostas, a boa-fé e tantos outros tão festejados, como visto ao longo desse trabalho, pelos entusiastas do tema.

No artigo 6º, da mesma forma, foram elencados os objetivos da negociação, os quais, considerando o quanto já exposto no presente trabalho, identificavam-se com os propósitos daqueles que estudam e defendem a instituição de um sistema permanente de negociação, como forma apta à satisfatória resolução dos conflitos que envolvem os interesses coletivos trabalhistas dos servidores públicos.

Nesse esteio, foram previstos como objetivos da negociação, além da prevenção e da autocomposição dos conflitos, a observância dos limites constitucionais e legais à negociação (a exemplo das reservas de competência) e o compromisso das partes com o seu resultado. Ademais, foram ainda previstos dois objetivos com implicações fáticas externas à negociação em si, também já apontados no capítulo anterior como relevantes benesses advindas da promoção da negociação no âmbito da Administração, quais sejam a minimização da judicialização dos dissensos que envolvem os servidores e – talvez o mais relevante de todos para a sociedade –, a redução da incidência de greve no serviço público.

Quanto aos limites da negociação, o projeto fazia referência aos artigos 61, §1º, inciso II; 51, inciso IV; 52, inciso XIII; 96, inciso II; 127, §2º; 134, §§ 3º e 4º e 169, todos da Constituição Federal, pelas razões já expostas neste trabalho. Fazia ainda referência às regras previstas na Lei Complementar n. 101/2000, em especial, aos seus artigos 18 a 23, que versam sobre as despesas com pessoal, pelos motivos também já detalhados no capítulo inicial desta dissertação.

A partir do capítulo III, o PLS n. 397/2015 passava a tratar do sistema permanente de negociação, afirmando que esse poderia ter a forma de mesa de negociação, conselho, comissão, grupo de trabalho, ou qualquer outra que conviesse ao respectivo ente federado. Independentemente da forma adotada, caberia ao ente a promoção dos recursos físicos, de infraestrutura, materiais, computacionais e humanos necessários à efetivação da negociação (arts. 8 e 9). No artigo 10, havia o regramento dos níveis da negociação, que, segundo esse artigo, poderiam abranger desde um único órgão até todos os órgãos de um determinado ente da federação.

Ao tratar do conteúdo da negociação, o artigo 11 do projeto, superando as restrições outrora impostas pela doutrina administrativa clássica (vide a exposição dos marcos teóricos, no capítulo II, do presente trabalho), preceitua que, entre outras matérias, poderiam ser objeto do processo negocial temas como plano de carreira, remuneração e até mesmo a criação e a extinção de cargos, funções e empregos públicos, no âmbito da

Administração. Verifica-se que se tratava de um leque bem abrangente de matérias, muitas versando, inclusive, sobre questões com implicações orçamentárias.

Do artigo 12 ao artigo 15, o projeto tratava sobre os atores que comporiam o sistema de negociação. Nesses dispositivos, a principal preocupação era com a efetiva representativa das entidades e das pessoas selecionadas para representar os servidores e as entidades públicas. Havia, porém, menção também à figura do ator que não representava nenhum sujeito do conflito, vale dizer, o mediador, também previsto no PLS n. 287/2013. De forma diversa do que faz o projeto de 2013, o PLS n. 397/2015 não impunha condições temporais prévias ao início da mediação, apenas requerendo, para tanto, comum acordo entre os demais atores do sistema.

Quanto às etapas do processo de negociação em si, o PLS n. 397/2015 não trazia previsões específicas, deixando o regramento ao encargo dos atores. A redação do artigo 12, §4º, trazia essa conclusão ao preceituar que os representantes dos servidores e empregados públicos e dos entes estatais envolvidos na negociação elaborariam o cronograma dos trabalhos, podendo ainda estabelecer regimento interno que dispunha sobre os procedimentos da negociação e os detalhes das suas responsabilidades.

A partir do artigo 16, o PLS n. 397/2015 tratava sobre o resultado da negociação. Inicialmente, previa os elementos que comporiam o teor do acordo celebrado entre os atores do sistema. Quanto a esse ponto, os dispositivos apresentavam características muito semelhantes aos artigos 613 e seguintes da CLT, ao prever a necessidade de que o acordo mencionasse o objeto negociado, o prazo de vigência do instrumento, a previsão de renovação ou revisão do acordo, entre outros dados.

Após isso, o PLS n. 397/2015 estabelecia regramento acerca das medidas a serem adotadas para a implementação do que se tinha pactuado, a depender se a avença alcançada havia sido parcial ou total, quando analisado o objeto integral do conflito. Se a avença fosse total, as cláusulas da negociação que tratassem de questões que prescindissem de lei deveriam ser imediatamente implementadas pelas entidades competentes, ao passo que as que dependessem de um diploma legal seriam encaminhadas ao titular da iniciativa, previsto na Constituição ou nas leis infraconstitucionais, para que esse realizasse o seu mister, acionando o Poder Legislativo (art. 17)<sup>372</sup>.

---

<sup>372</sup> CAMPOS, Sarah. A Negociação Coletiva e o Regime Jurídico-Administrativo: espaços legítimos de contratualização. In: SILVA, Clarissa Sampaio; GOMES, Ana Virginia Moreira (org.). *A Convenção n. 151 da OIT sobre o direito de sindicalização e negociação na administração pública: desafios na realidade brasileira*. São Paulo: LTr, 2017. p. 47.

De outra banda, se o acordo fosse apenas sobre uma parcela da matéria objeto do conflito, o procedimento de implementação daquilo que havia sido pactuado se dividiria em dois caminhos diversos. A parte consensual seguiria o percurso relatado no parágrafo anterior. Já a parte que se mantinha controversa seria submetida, caso houvesse interesse dos atores do sistema, a meios não adjudicatórios de resolução de conflitos, a exemplo da mediação, da conciliação ou da arbitragem. Tratava-se, como já observado, de etapa prevista nos exatos termos propugnados pela própria OIT, ao abordar, em suas publicações oficiais, sobre matérias em relação às quais o acordo não é alcançado em um primeiro momento, na negociação.

O PLS n. 397/2015 ainda apresentava alguns artigos que tratavam sobre a relação dos atores do sistema com os órgãos do Poder Legislativo, necessária, segundo os próprios dispositivos desse diploma, quando a matéria objeto da negociação dependesse de veiculação mediante lei, em sentido formal. Esses dispositivos trariam para o texto de lei as implicações do princípio do dever de influência, anteriormente estudado, ao prever que as entidades sindicais, os órgãos estatais competentes e as lideranças do governo na respectiva casa legislativa promoveriam os esforços necessários com as lideranças partidárias, para que os projetos de lei que veiculassem o resultado de negociações coletivas exitosas tramitassem com a celeridade desejada e respeitassem os resultados das negociações.

Ocorre que, a despeito de todas essas relevantes previsões normativas existentes no PLS n. 397/2015, aptas, como visto, a regulamentar o exercício desse direito fundamental de maneira atenciosa, o projeto acabou não sendo convertido em lei. Em dezembro de 2017, após ser aprovado no Senado Federal e na Câmara dos Deputados, o projeto foi integralmente vetado pelo Presidente da República, mediante o Veto n. 44/2017. O veto foi mantido e o PLS n. 397/2017 foi arquivado em 18/12/2017.<sup>373</sup>

Consta na respectiva mensagem de veto<sup>374</sup> (Mensagem n. 525/2017) que a proposição legislativa incorria em inconstitucionalidade formal, por invadir competência legislativa dos outros Entes Federados, não cabendo à União editar uma norma geral sobre negociação coletiva, em violação aos artigos 25 e 30, da Constituição Federal. Além disso, a mensagem afirmou que a inconstitucionalidade formal também estava evidenciada pela

---

<sup>373</sup> BRASIL. Senado Federal. Atividade Legislativa. *Projeto de Lei do Senado n. 397/2015*. Brasília, 2018. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/121985>>. Acesso em: 30 set. 2018.

<sup>374</sup> BRASIL. Presidência da República. Legislação. *Mensagem de veto n. 525/2017*. Brasília, 2018. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/msg/vet/VET-525.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/msg/vet/VET-525.htm)>. Acesso em: 30 set. 2018.

ocorrência de vício de iniciativa, visto que o projeto tratava sobre regime jurídico do servidor público, matéria de iniciativa privativa do Presidente da República, nos termos do artigo 61, §1º, II, c, da Constituição.

Entende-se, porém, quanto ao segundo fundamento, que não há que se falar em vício de iniciativa no caso em tela, pois o projeto tratava apenas sobre a regulamentação geral da negociação coletiva, tendo sido a menção ao regime jurídico dos servidores realizada tão somente com o propósito de arrolar as matérias que poderiam ser objeto de uma negociação.

Conforme conclusão alcançada no âmbito do próprio Poder Legislativo, após os debates ocorridos ao longo da tramitação do PLS n. 397/2015, haveria vício de iniciativa apenas se os projetos de lei, elaborados a partir dos resultados alcançados com as negociações, não fossem propostos pelos Chefes dos Poderes relacionados ao ente público que celebrou esses pactos. Mas aí, o vício de iniciativa seria, na realidade, do projeto de lei originado a partir da negociação, não tendo, portanto, havido sentido no reconhecimento de vício no PLS n. 397/2015, que apenas arrolou matérias que poderiam se objeto de negociação e posterior envio ao Chefe do respectivo Poder Executivo.

Nesse sentido, vê-se que não há, na Constituição Federal, dispositivo que afirme que a iniciativa de lei que trate sobre a negociação coletiva, de uma forma geral, é privativa do Presidente da República. Como afirma Alessandra Damian Cavalcanti<sup>375</sup>, o veto confunde a negociação com o seu objeto. Como dito, o regime jurídico, mencionado no veto, é apenas um dos objetos da negociação. Cumprindo-se o procedimento estabelecido no PLS n. 397/2015, para a elaboração de regra nova sobre regime jurídico (envio do pacto ao Poder Legislativo, por iniciativa do Chefe do Executivo), estar-se-ia sim respeitando as normas de iniciativa privativa previstas na Constituição Federal.

Quanto à fundamentação de invasão da competência legislativa dos Entes Federados, também se dá razão ao entendimento exposto por Alessandra Damian Cavalcanti<sup>376</sup>. O PLS n. 397/2015 não representava influência indevida na competência dos entes federados, pois, como dito, apenas traz normas gerais sobre procedimento e princípios da negociação coletiva no âmbito da Administração Pública como um todo. Diversos outros diplomas normativos recentes apresentados por parlamentares do Congresso Nacional também trataram sobre procedimentos a serem aplicados aos Estados, ao Distrito Federal e

---

<sup>375</sup> CAVALCANTI, Alessandra Damian. *A negociação coletiva no serviço público como corolário do direito de sindicalização e do direito de greve*. São Paulo: LTr, 2018. p. 100.

<sup>376</sup> Ibid.

aos Municípios, de uma forma geral, não tendo, todavia, sido vetados por isso. Como exemplo, cita-se a Lei de Mediação (Lei n. 13.140/2015), que possibilita a criação de câmaras de solução de conflitos pela União, Estados, DF e Municípios (art. 32), cujo projeto pertenceu a parlamentar integrante do Senado Federal.

### **3.3 Apresentação de algumas das principais experiências brasileiras**

Este tópico encerra o capítulo três com exposição de algumas das principais experiências relativas a sistemas permanentes de negociação já vivenciadas no âmbito da Administração Pública do Brasil.

Durante as últimas décadas já houve no país diversas experiências que compreenderam a instituição de um sistema de negociação na seara pública<sup>377</sup>, nos moldes daquelas que serão aqui apresentadas. Todavia, visando não estender em demasia e de forma não profícua as dimensões deste trabalho, optou-se por realizar, nesse capítulo, a exposição de três sistemas permanentes. Além desses três, um quarto sistema será objeto de estudo, de forma separada e mais minuciosa, no capítulo seguinte.

Foram escolhidos para serem expostos neste terceiro capítulo, conforme as razões já apresentadas na introdução desta dissertação, os seguintes sistemas: a Mesa Nacional de Negociação Permanente – MNNP; o Sistema Nacional de Negociação Permanente do SUS – SiNNP-SUS; e o sistema de negociação permanente da Universidade de São Paulo, composto pela COPERT e pelo SINTUSP, enquanto sindicato que representa os servidores técnicos e administrativos da universidade. Passa-se, então, a partir dos próximos itens, à compreensão de cada um desses sistemas, de forma separada.

#### **3.3.1 Mesa Nacional de Negociação Permanente – MNNP**

As balizas da Mesa Nacional de Negociação Permanente – MNNP foram

---

<sup>377</sup> Eliane Cruz, em sua obra “*Saudações a quem tem coragem*”, relata a existência de diversas experiências, ocorridas desde o fim da década de 1980, que criaram uma estrutura de negociação próxima aos sistemas estudados no presente trabalho. Como importantes experiências, cita-se aqui, apenas a título de exemplos, os seguintes casos: o Sistema Permanente de Negociação Coletiva de Trabalho, no Instituto de Assistência Médica ao Servidor Público Estadual – IAMSPE (1983-1990), a Mesa Municipal de Negociação Coletiva Geral de Belém (1997-2001) e a Mesa Estadual de Negociação do SUS no Estado do Rio de Janeiro (1999-2001) (CRUZ, Eliane. *Saudações a quem tem coragem: dez experiências de negociação sindical no setor público*. São Paulo: Internacional de Serviços Públicos, ISP – Brasil, 2001. Passim.).

implementadas pelo Poder Executivo Federal em 2003. O intuito era a criação de um sistema que pudesse promover a democratização das relações de trabalho entre servidores e o Estado, buscando também a melhoria contínua dos serviços públicos prestados à sociedade.<sup>378</sup>

A criação dessas balizas ocorreu por meio da Portaria n. 1.132/2003<sup>379</sup>, elaborada pela Secretaria de Recursos Humanos, órgão do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG (atual Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão). Essa Portaria foi publicada em 21 de julho de 2003, tendo como fulcro o artigo 27<sup>380</sup>, do Decreto Federal n. 4.638, de 21 de março de 2003, que dispunha sobre as competências da Secretaria de Recursos Humanos, do MPOG.

A Portaria revela que a Mesa Nacional de Negociação Permanente constitui um instrumento de diálogo cuja finalidade precípua é a instituição de metodologias de tratamento para os conflitos e as demandas decorrentes das relações funcionais no âmbito da Administração Pública Federal, direta, autárquica e fundacional, de caráter permanente, buscando-se alcançar, com isso, soluções negociadas para os interesses manifestados por cada uma das partes que compõem esses dissensos.

A Mesa Nacional de Negociação, também segundo o que se extrai do teor da Portaria, tem ainda os objetivos de promover a regulamentação legal de um Sistema de Negociação Permanente, a negociação da Pauta Unificada de Reivindicações dos Servidores Federais, a discussão da estrutura da máquina pública e, por fim, a elaboração de um procedimento e de normas que tragam a melhoria dos serviços prestados à população.

Para alcançar todos esses desideratos, a Portaria n. 1.132/2003 preceitua que as atividades desenvolvidas na Mesa Nacional de Negociação Permanente se apoiariam em diversos princípios e garantias constitucionais. Entre esses princípios, a Portaria arrola diversos que são de índole administrativista, a exemplo dos princípios da legalidade, da

---

<sup>378</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Relações de Trabalho. Mesa Nacional de Negociação Permanente. Brasília, 2018. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/relacoes-de-trabalho/ Mesa-nacional-de-negociacao-permanente>>. Acesso em: 2 out. 2018.

<sup>379</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Recursos Humanos. Portaria n. 1.132/2003, de 21 de julho de 2003. Disponível em: <<https://conlegis.planejamento.gov.br/conlegis/Downloads/file?1740C0B287CB03B883256D78004F171D%3D%3DPortaria%3D%3D1.132-2003.pdf>>. Acesso em: 2 out. 2018.

<sup>380</sup> O artigo 27, do Dec. 4.638/2003, versava sobre as competências da Secretaria de Recurso Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, destacando-se, entre outras, para efeito do presente trabalho, a prevista no inciso VI, que dispunha competir a esse órgão “propor e implementar ações relacionadas à comunicação com órgãos e entidades da Administração federal, de outros poderes e níveis de governo, e com os servidores e empregados públicos federais, nas questões relativas à administração de recursos humanos;” (BRASIL. Presidência da República. Legislação. Decreto n. 4.638, de 21 de março de 2003. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/D4638.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4638.htm)>. Acesso em: 2 out. 2018).

moralidade, da impessoalidade e o da finalidade ou indisponibilidade do interesse público.

Como muito bem observou Alessandra Damian Cavalcanti<sup>381</sup>, é interessante notar que o teor da Portaria, ao buscar esteio para as atividades da Mesa de Negociação, faz alusão aos mesmos princípios que outrora eram usados pela doutrina administrativista – e pelos gestores públicos – ao sustentarem que não seria possível a negociação na Administração, sobretudo quando se referiam aos princípios da legalidade e da indisponibilidade do interesse público. Como afirma a autora, é curioso analisar que os princípios ganham interpretações diferentes, a depender se tem o intérprete posição favorável ou contrária ao processo negocial na seara pública.

Essa previsão existente na Portaria é capaz de retratar, de forma expressa, a nova ótica sob a qual passou a ser tratada a negociação, no âmbito da Administração. Por certo, consagra a teoria da bilateralidade, em detrimento da concepção unilateralista que via nesses princípios (legalidade e indisponibilidade do interesse público) razões pelas quais a consensualidade não poderia ter lugar, quando o conflito se referisse ao regramento das funções públicas.

Consta, ainda, na Portaria, vários outros princípios já analisados anteriormente, quando se tratou dos princípios que regem a negociação coletiva na seara trabalhista como um todo, mas que merecem especial atenção quando se está a tratar da Administração Pública. Como exemplo, a Portaria faz menção aos princípios da liberdade sindical, da transparência, do acesso à informação e ao princípio da participação. Quanto a este último, a Portaria faz expressa menção à tese de que a participação é fundamento de um Estado Democrático de Direito, tal como exposto no capítulo anterior, do presente trabalho. Evidencia-se, assim, a ideia de que o direito à participação assegura aos servidores, cidadãos como todos os outros que compõem a sociedade, a possibilidade de interferir no controle e na gestão da coisa pública.

Nesse diapasão, outro relevante princípio previsto na Portaria é o da qualidade dos serviços públicos, incumbindo à Administração a promoção de práticas que lhes tragam eficiência.

Vê-se, portanto, pela simples análise dos objetivos e dos princípios que amparam a criação desse sistema permanente de negociação, notadamente por esse último, que a Mesa Nacional de Negociação encampa a compreensão dos marcos teóricos apresentados no

---

<sup>381</sup> CAVALCANTI, Alessandra Damian. *A negociação coletiva no serviço público como corolário do direito de sindicalização e do direito de greve*. São Paulo: LTr, 2018. p. 90.



capítulo dois, do presente trabalho. Um sistema permanente de negociação caracteriza-se não apenas como uma forma perene de diálogo e meio satisfatório de resolução dos conflitos que envolvem os interesses dos servidores, constituindo-se também em um mecanismo capaz de efetivar a melhoria dos serviços públicos.<sup>382</sup>

A aludida Portaria traz ainda um rol de preceitos democráticos da negociação, muitos dos quais, conforme se viu nas páginas anteriores, podem ser interpretados como verdadeiras implicações práticas dos princípios acima citados. Nesse sentido, a Portaria prevê o direito de acesso à informação, o direito ao afastamento de dirigentes sindicais para o exercício de mandato sindical, a legitimidade de representação e a independência do movimento sindical.

Outros preceitos democráticos expostos na Portaria, embora detenham relevância na análise de qualquer espécie de negociação coletiva, ganham, como também visto neste trabalho, uma nova roupagem quando se fala na negociação celebrada com a Administração Pública. Nesse importante rol, inserem-se os preceitos da ética, da confiança recíproca, da boa-fé, da honestidade de propósitos, da flexibilidade para negociar e da obrigatoriedade de as partes buscarem a negociação, quando instigadas a tanto, todos previstos na aludida Portaria.

Considerando todo esse cenário, a Portaria n. 1.132/2003 constitui-se como um verdadeiro regimento institucional inaugural desse sistema permanente de negociação que se instalou na esfera do Poder Executivo Federal. Além dos objetivos, finalidades e princípios acima citados, a Portaria prevê a estrutura funcional e outras regras importantes desse sistema, a exemplo dos procedimentos formais do processo negocial que seriam inicialmente desenvolvidos na Mesa Nacional de Negociação.

Antes, porém, de ingressar na tratativa desses outros dispositivos da Portaria, cumpre-se elucidar o contexto em que se desenvolveu a criação da Mesa Nacional de Negociação.

Ao se estudar esse tema, verifica-se que a ideia da instituição desse sistema de negociação teve origem em um contexto no qual a prestação dos serviços públicos, como um todo, passava por relevantes transformações.

Ao final da década de 1990, como já visto neste trabalho, era possível identificar que o quadro de pessoal dos serviços públicos vivenciava os influxos da Reforma

---

<sup>382</sup> CAVALCANTI, Alessandra Damian. *A negociação coletiva no serviço público como corolário do direito de sindicalização e do direito de greve*. São Paulo: LTr, 2018. p. 89.

Administrativa, promovida no Governo Fernando Henrique, a partir das medidas implementadas por Luiz Carlos Bresser Pereira, então Ministro do MARE – Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado.

Diante das premissas trazidas pela Reforma Administrativa, presentes notadamente no teor da EC n. 19/98, o primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique foi marcado por medidas que visavam flexibilizar o vínculo funcional e implementar mecanismos de avaliação de desempenho dos servidores das empresas públicas<sup>383</sup>. Por outro lado, como afirma o próprio Luiz Carlos Bresser Pereira, o Governo dotava o setor das atividades exclusivas de Estado e as suas carreiras estratégicas, a exemplo da fiscalização, arrecadação, segurança e auditoria, com servidores públicos concursados, competentes e bem pagos, visando, assim, trazer eficiência aos serviços públicos mediante controle e regulação qualificados.<sup>384</sup>

Com a crise cambial que sobreveio em 1999, durante o segundo Governo de Fernando Henrique, acentuou-se a preocupação com a contenção dos gastos públicos. Além da promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, o Governo Federal implementou planos de demissão voluntária e diminuiu a contratação de servidores públicos, que não alcançou o número de 5 (cinco) mil durante esse período.<sup>385</sup>

Sérgio Eduardo Mendonça<sup>386</sup>, Secretário de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, no Governo seguinte, à época da criação da Mesa Nacional de Negociação, afirma que a ideia de reestruturação da Administração promovida pela Reforma Gerencial, somada aos efeitos da crise vivenciada no país no fim da década de 1990, acabou não acarretando a esperada melhoria dos serviços públicos, como almejada inicialmente pelo Governo Fernando Henrique.

Segundo ele, ao final desse Governo, o Estado havia restringido o seu foco de atuação, privatizando empresas estatais e atribuindo a trabalhadores contratados por

---

<sup>383</sup> NOGUEIRA, Roberto Passos. *Novas tendências internacionais da força de trabalho do setor público - O Brasil comparado com outros países*. Observatório de Recursos Humanos em Saúde (NESP/CEAM/Unb). Universidade de Brasília: Brasília, 2005. p. 6. Disponível em: <[http://www.observearh.org.br/observearh/repertorio/Repertorio\\_ObservaRH/NESP-UnB/Novas\\_tendencias\\_internacionais.pdf](http://www.observearh.org.br/observearh/repertorio/Repertorio_ObservaRH/NESP-UnB/Novas_tendencias_internacionais.pdf)>. Acesso em: 3 out. 2018.

<sup>384</sup> BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Do Estado Patrimonial ao Estado Gerencial*. In: PINHEIRO, Paulo Sérgio; SACHS, Ignacy; WILHEIM, Jorge. *Brasil: um século de transformações*. São Paulo: Companhia das Letras, 2001. p. 222-259.

<sup>385</sup> NOGUEIRA, Roberto Passos. Op. cit. p. 6.

<sup>386</sup> MENDONÇA, Sérgio Eduardo Arbulu. *A experiência recente da negociação coletiva na administração pública no Brasil*. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intrados/groups/public/documents/CLAD/clad0051503.pdf>>. Acesso em: 5 out. 2018.

terceiros (empresas terceirizadas), serviços antes realizados por servidores públicos. Para Sérgio Eduardo Mendonça, com o início do Governo Lula, foi necessário recompor a capacidade de atuação do Estado, especialmente na administração direta, responsável isoladamente ou em conjunto com outras esferas de governo (Estados e Municípios), pela prestação de serviços públicos de apoio direto ao cidadão.<sup>387</sup>

Para tanto, ainda segundo o Secretário de Recursos Humanos do primeiro Governo Lula, era importante a adoção de medidas cujo propósito fosse a valorização da função de servidor público como instrumento essencial para a concretização da atuação do Estado. Nesse diapasão, segundo ele, além da promoção de concursos públicos, fazia-se necessária a recuperação da remuneração real das diversas categorias de servidores, reduzindo-se, de outra banda, o contingente de trabalhadores terceirizados na Administração.<sup>388</sup>

Roberto Nogueira afirma que os dados relativos a esse período (2003-2004) realmente revelam uma nova expansão do número de servidores públicos contratados, demonstrando que ingressaram no serviço público, por concurso, mais de vinte e três mil novos servidores.<sup>389</sup>

A instituição de um sistema permanente de negociação se deu, portanto, nesse cenário. Tinha, segundo Duvanier Paiva Ferreira e Marcela Tapajós<sup>390</sup>, outros componentes da Administração Federal à época, o intuito de promover a democratização das relações de trabalho, constituindo um espaço de diálogo institucional entre a Administração e as entidades sindicais representativas dos servidores públicos.

Ainda quanto à questão do contexto em que foi criado esse sistema de negociação, cumpre-se recordar, com o auxílio dos esclarecimentos prestados por Pedro Augusto Ponce e Eduardo Garuti Noronha, que com a chegada de Lula, um líder sindical do Partido dos Trabalhadores, à Presidência da República, o movimento sindical já encontrava

---

<sup>387</sup> MENDONÇA, Sérgio Eduardo Arbulu. *A experiência recente da negociação coletiva na administração pública no Brasil*. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0051503.pdf>>. Acesso em: 5 out. 2018.

<sup>388</sup> Ibid.

<sup>389</sup> NOGUEIRA, Roberto Passos. *Novas tendências internacionais da força de trabalho do setor público - O Brasil comparado com outros países*. Observatório de Recursos Humanos em Saúde (NESP/CEAM/Unb). Universidade de Brasília: Brasília, 2005. p. 6. Disponível em: <[http://www.observarh.org.br/observarh/repertorio/Repertorio\\_ObservaRH/NESP-UnB/Novas\\_tendencias\\_internacionais.pdf](http://www.observarh.org.br/observarh/repertorio/Repertorio_ObservaRH/NESP-UnB/Novas_tendencias_internacionais.pdf)>. Acesso em: 3 out. 2018.

<sup>390</sup> FERREIRA, Duvanier Paiva; SILVA, Marcela Tapajós e. *A Gestão de Conflitos na Administração Pública Federal*. Disponível em: <<http://www.sgc.goias.gov.br/upload/arquivos/2013-05/gestao-de-conflitos-governo-federal--consad-2011.pdf>>. Acesso em: 5 out. 2018.

mais espaço para tratar acerca de um mecanismo de diálogo e mesmo para exercer a sua capacidade de pressão. Segundo esses autores, o Governo Lula, fruto da própria manifestação dos movimentos sindicais, era inevitavelmente mais poroso à inserção dessas influências que o Governo Fernando Henrique, no qual esse cenário não foi encontrado.<sup>391</sup>

Quanto à questão sindical, aliás, verifica-se que essa também apresentou importantes reflexos no elemento dos atores que compõem o sistema. A Mesa Nacional de Negociação é composta por duas bancadas, denominadas Bancada Sindical e Bancada Governamental, sendo que cada uma é coordenada por um representante livremente eleito entre seus pares.

Devido à abrangência da rede de recursos humanos que estaria afeta a esse sistema de negociação (servidores de 205 órgãos federais), a Portaria n. 1.132/2013 previu que a Bancada Sindical poderia ser composta por diversas entidades de classe, desde que de âmbito nacional, e que não poderiam ultrapassar o número de 18 (dezoito), devendo ser indicadas por seus pares. Além disso, seriam membros obrigatórios dessa Bancada as entidades que haviam subscrito o protocolo de intenção de criação desse sistema, assinado anteriormente a sua instituição, o “Protocolo para instituição formal da MNNP”.<sup>392</sup>

Vê-se, no que concerne ao regramento da Bancada Sindical, que os idealizadores do sistema não olvidaram o cenário peculiar pelo qual já há muito tempo passa o sindicalismo no âmbito público. Assim, com o propósito de que os servidores encontrassem efetiva representatividade no sistema de negociação, a redação da Portaria sequer faz menção, nesse ponto, à palavra “sindicato” e ainda preceitua que *a qualquer tempo, qualquer entidade de âmbito nacional do funcionalismo público federal poderá pleitear a subscrição ao Protocolo e a sua participação nas Mesas Setoriais ou Comissões Temáticas, competindo à MNNP decidir sobre o pleito.*

---

<sup>391</sup> PONCE, Pedro Augusto; NORONHA, Eduardo Garuti. Relação de trabalho e negociação coletiva no setor público federal brasileiro de 1995 a 2010. *Revista Agenda Política*, São Carlos, v. 2, 2014. p. 168-169. Disponível em: <<http://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/view/30>>. Acesso em: 5 out. 2018.

<sup>392</sup> Conforme o teor da portaria, eram essas entidades: 1) ANDES/SN – Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior; 2) ASSIBGE – Sindicato Nacional dos Trabalhadores em Fundações Públicas Federais de Geografia e Estatística; 3) CNTSS – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Seguridade Social; 4) CONDSEF – Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Federal; 5) CUT – Central Única dos Trabalhadores; 6) FASUBRA SINDICAL – Federação de Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras; 7) FENAFISP – Federação Nacional dos Auditores Fiscais da Previdência Social; 8) FENAJUFE – Federação Nacional dos Trabalhadores do Judiciário Federal e Ministério Público da União; 9) FENASPS – Federação Nacional dos Sindicatos de Trabalhadores em Saúde, Trabalho, Previdência e Assistência Social; 10) SINASEFE – Sindicato Nacional dos Servidores Federais da Educação Básica e Profissional; 11) SINDILEGIS – Sindicato dos Servidores do Poder Legislativo Federal e do TCU; 12) UNAFISCO SINDICAL – Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita.

Há, contudo, limitação ao fato de que essa entidade tem que ter abrangência nacional, o que, inclusive, já foi questionado no âmbito do Supremo Tribunal Federal – STF, por meio de recurso ordinário interposto nos autos de Mandado de Segurança n. 31.587/DF<sup>393</sup>, impetrado em face da Ministra do Planejamento, Orçamento e Gestão, no ano de 2012. Nesse processo, o Sindicato dos Professores das Universidades Federais de Santa Catarina – APUFSC-Sindical argumentou que teria direito líquido e certo, previsto no art. 8º, inc. III e VI, da CF/88, de participar das reuniões da MNNP, ponderando que o sindicato denominado nacional somente representaria os trabalhadores dos estados e municípios que não tivessem sindicato próprio.

Na peça de informações apresentada pela Ministra do MPOG afirmou-se que o regimento da MNNP preceitua que a Bancada Sindical é constituída apenas por entidades de classe de âmbito nacional do funcionalismo público federal. Ainda segundo a peça de informações, a limitação às entidades de âmbito nacional seria importante porque a experiência tem revelado que a negociação é mais eficaz quando realizada com um número limitado de sindicatos, evitando a proliferação de entidades sem nenhuma representatividade, incentivando aquelas que, de fato, são representativas.

Ao julgar o *writ*, o Superior Tribunal de Justiça – STJ denegou a ordem sob o fundamento de que o sindicato impetrante tinha representatividade local, possuindo liberdade de atuação nesses limites, não havendo conflito de representação a ser reconhecido, visto que a base territorial desse sindicato estaria englobada ao direito e dever de representação do sindicato de âmbito nacional, em plena conformidade, inclusive, com o princípio da unicidade sindical.

Ao julgar o recurso, o Supremo Tribunal Federal ratificou os argumentos do STJ, afirmando que o sindicato impetrante não poderia querer participar de reuniões reservadas a sindicato com base territorial diversa (nacional), já que a sua estava limitada a alguns Municípios de Santa Catarina. Asseverou ainda o STF que nem por isso o sindicato recorrente estaria tolhido em seu direito de, em seu espaço de atuação, defender a categoria que representa, mas que, em âmbito nacional, a categoria dos professores estaria regularmente representada pelo Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior – Andes-SN, tal como dispõe o Regimento Institucional da Mesa Nacional de Negociação Permanente – MNNP.

---

<sup>393</sup> STF. 2. Turma. RMS n. 31.587/DF. Rel.: Cármen Lúcia. Data de julgamento: 2 out. 2012. DJ: 29 out. 2012. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3021141>>. Acesso em: 9 out. 2018.

A pluralidade de representação também é característica da MNNP no que concerne aos atores que resguardam os interesses da Administração Federal, os componentes da Bancada Governamental. Segundo a Portaria, integram a Bancada Governamental no órgão central da MNNP um representante de cada um dos seguintes órgãos: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Fazenda; Ministério da Previdência Social; Ministério do Trabalho e Emprego; Secretaria Geral da Presidência da República.

Essa pluralidade demonstra, por si só, o tamanho da repercussão que as matérias debatidas na Mesa Nacional de Negociação são capazes de ter na estrutura administrativa federal.

Uma importante observação a ser feita acerca da Bancada Governamental é o fato de que ela é composta por representantes escolhidos diretamente entre aqueles que compõem os quadros da Casa Civil e da Secretaria Geral da Presidência da República, além de representantes do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e dos demais Ministérios. Esse fator elimina qualquer discussão acerca da competência da Bancada para deliberar sobre assuntos remuneratórios, fundada na limitação legal prevista no §1º, do artigo 61, da CF/88. Com a presença desses representantes, instituídos pela própria Presidência da República, não há como prosperar os argumentos daqueles que negam legitimidade aos componentes da Bancada para tratar sobre esses assuntos, muito menos os daqueles que afirmam que faltam, a esses componentes, ciência acerca dos parâmetros econômicos viáveis para a negociação.<sup>394</sup>

Ainda no campo relacionado aos atores do sistema, a Portaria ainda prevê outras importantes figuras. Os representantes da própria Secretaria de Recursos Humanos do MPOG, como coordenadores da Mesa Central da MNNP, com competência para, entre outras atribuições, organizar as reuniões, definir horários, elaborar pautas, reunir e distribuir materiais. O Facilitador do Processo, que deve ter experiência específica em sistemas institucionais de negociação coletiva no setor público e cuja competência material restringe-se aos aspectos referentes à formulação e à forma de funcionamento da MNNP. E o Mediador, representante de entidade da sociedade civil, que pode ser escolhido em caso de impasse, para viabilizar o processo de negociação, desde que acordado entre as partes.

Quanto ao processo de negociação, há na Portaria n. 1.132/2003 diversos

---

<sup>394</sup> CAVALCANTI, Alessandra Damian. *A negociação coletiva no serviço público como corolário do direito de sindicalização e do direito de greve*. São Paulo: LTr, 2018. p. 90.

dispositivos importantes, notadamente quando considerado tudo aquilo que já exposto no presente trabalho acerca dos princípios que regem a negociação coletiva. Entre eles, a Portaria prevê a necessidade de que as questões apresentadas por um dos atores, aos quais a Portaria denomina partícipes, sejam escritas, e de que todas as respostas a essas questões sejam fundamentadas e apresentadas no prazo acordado pelos interessados, que não poderá ser superior a 15 (quinze) dias.

Além disso, a Portaria estabelece algumas regras referentes às reuniões, diferenciando-as entre ordinárias e extraordinárias. Estabelece, outrossim, regras referentes à formalização dos resultados, estabelecendo que eles serão registrados em atas ou em protocolos.

O ponto mais destacado por aqueles que estudam as atividades desenvolvidas na Mesa Nacional de Negociação, porém, trata das diferenças existentes entre a Mesa Central e as Mesas Setoriais. Com efeito, a Portaria apresenta relevantes previsões que estabelecem que a MNNP é estruturada de forma vertical e horizontal. Essa estrutura faz com que uma Mesa Central e diversas Mesas Setoriais e Comissões Temáticas possam funcionar de maneira articulada.

Às Mesas Setoriais incumbe dar encaminhamento às tratativas coletivas de caráter específico de cada órgão da Administração Federal e de seus respectivos servidores, desde que não relacionadas à matéria remuneratória (cuja competência será sempre da Mesa Central). A Portaria ainda prevê a existência de 4 (quatro) Comissões Temáticas, para tratar de Política Sindical, Seguridade Social, Diretrizes de Planos de Carreira e Política Salarial, podendo ser geradas outras, sobre outros temas. A essas Comissões incumbe dar encaminhamento às tratativas relacionadas exclusivamente aos temas específicos para os quais foram instituídas.<sup>395</sup>

Como afirma Alessandra Damian Cavalcanti, devido à abrangência das entidades e dos temas tratados no sistema de negociação federal, a existência de Mesas Setoriais e de Comissões sobre assuntos específicos é importante, pois proporciona que se criem canais simultâneos e especializados de diálogo.<sup>396</sup>

Quanto ao conteúdo que pode provir do sistema de negociação, não há um

---

<sup>395</sup> MENDONÇA, Sérgio Eduardo Arbulu. *A experiência recente da negociação coletiva na administração pública no Brasil*. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0051503.pdf>>. Acesso em: 5 out. 2018.

<sup>396</sup> CAVALCANTI, Alessandra Damian. *A negociação coletiva no serviço público como corolário do direito de sindicalização e do direito de greve*. São Paulo: LTr, 2018. p. 91.

tratamento específico na Portaria. Para ciência acerca do modo como esse elemento foi abordado no sistema de negociação federal, mister a análise das atas das negociações já produzidas ao longo dos mais de 15 (quinze) anos de existência da Mesa Nacional de Negociação.

Os dados apresentados por Sérgio Eduardo Mendonça, à época, demonstram que, no período de 2003 a 2012, foram assinados 105 acordos com entidades representativas de servidores públicos<sup>397</sup>. Como destaca Alessandra Damian Cavalcanti, esses acordos não apresentaram periodicidade regular: foram dois em 2003; dez em 2004; oito em 2005; três em 2006; quatorze em 2007; 33 em 2008; um em 2009; zero em 2010; nove em 2011; e 25 em 2012. Em 2015, foram celebrados 34 acordos e, em 2016, 13 acordos.

As negociações abordaram relevantes e diversas matérias, relacionadas, inclusive, a temas com repercussões orçamentárias. Na realidade, a análise dos acordos revela que a maioria dos temas abordados tinha, de algum modo, repercussão orçamentária, visto que estavam relacionados à criação e reestruturação de carreiras, reestruturação de remunerações, com incorporação de gratificações e vantagens pessoais, valorização do vencimento básico e instituição de remuneração por subsídio<sup>398</sup>. Há, ainda, a presença de outros temas, como implementação de nova sistemática de avaliação de desempenho, instituição de planos de capacitação dos servidores,<sup>399</sup> regramento de benefícios alimentares, de saúde e para auxílio escolar, etc.

O Termo de Acordo n. 02/2015<sup>400</sup>, da MNNP, por exemplo, trata das denominadas Carreiras do Seguro Social (analista e médico), tendo sido pactuado em 29/9/2015, com previsão de vigência de 2 (dois) anos. Entre os atores que celebraram o acordo figuravam, além do Secretário de Relações do Trabalho, o Presidente do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, os representantes da Confederação Nacional dos

---

<sup>397</sup> MENDONÇA, Sérgio Eduardo Arbulu. *A experiência recente da negociação coletiva na administração pública no Brasil*. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intrados/groups/public/documents/CLAD/clad0051503.pdf>>. Acesso em: 5 out. 2018.

<sup>398</sup> Ibid.

<sup>399</sup> SILVA, Marcela Tapajós. *Instrumentos de tratamento de conflitos das relações de trabalho na administração pública federal*. Disponível em: <<http://consadnacional.org.br/wp-content/uploads/2013/05/125-INSTRUMENTOS-DE-TRATAMENTO-DE-CONFLITOS-DAS-RELAÇÕES-DE-TRABALHO-NA-ADMINISTRAÇÃO-PÚBLICA-FEDERAL.pdf>>. Acesso em: 6 out. 2018.

<sup>400</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. *Termo de acordo n. 02 - Seguro Social - CNTSS e FENASPS*. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/relacoes-de-trabalho/termos-de-acordo/2015/termo-de-acordo-no-02-seguro-social-cntss-e-fenasps.pdf/@download/file/TERMO%20DE%20ACORDO%20N%20N%2002%20-%20SEGURO%20SOCIAL%20-%20CNTSS%20e%20FENASPS.pdf>>. Acesso em: 8 out. 2018.



Trabalhadores da Seguridade Social – CNTSS e os representantes da Federação Nacional dos Sindicatos dos Trabalhadores em Saúde, Trabalho, Previdência e Assistência Social.

Entre as matérias que foram objeto do acordo encontravam-se o regramento da incorporação da gratificação de desempenho de atividade de seguro social (GDASS) aos aposentados e a definição de valores a serem pagos a esses servidores do INSS, a título de auxílio-alimentação, auxílio-saúde e pré-escolar. Há, todavia, interessantes previsões no acordo que não demandam impacto orçamentário, a exemplo de cláusulas relacionadas a regime de turnos de atendimento em agências, ao comprometimento de não interferência na vida funcional de servidor em razão de participação em greve e da intenção de criação de um comitê gestor, para o fim de elaboração de proposta de reestruturação das carreiras do órgão.

O Termo de Acordo n. 02/2016<sup>401</sup>, da MNNP, foi assinado em 23/3/2016, pela Secretaria da Receita Federal do Brasil e pelo Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil – SINDIFISCO. O Termo de acordo n. 04/2016<sup>402</sup>, da MNNP, foi assinado em 24/3/2016 pela Secretaria de Inspeção do Trabalho e pelo Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho – SINAIT. Ambos os termos também contaram com a assinatura da Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações do Trabalho no Serviço Público.

Ambos os acordos versam sobre as recomposições remuneratórias dos auditores representados pelas respectivas entidades sindicais (auditores fiscais da receita federal e auditores fiscais do trabalho). Tratam ainda sobre regramento de bônus de eficiência e valores de benefícios alimentares, de saúde e para auxílio escolar. Versam, ainda, sobre a intenção das partes pactuantes de que sejam estabelecidos, em Lei, critérios para aperfeiçoamento e promoção nas respectivas carreiras.

A análise dos termos dos acordos também revela que, quando da celebração desses pactos, não foram olvidadas as disposições constitucionais acerca da iniciativa dos projetos de lei e da necessidade de que os valores a que se referiam essas avenças tivessem a sua disponibilidade condicionada à prévia dotação orçamentária. Em razão disso, esses

---

<sup>401</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Termo de acordo n. 02-2016 – SINDIFISCO NACIONAL. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/relacoes-de-trabalho/termos-de-acordo/2016/termo-de-acordo-no-02-2016-sindifisco-nacional.pdf/@@download/file/TERMO%20DE%20ACORDO%20N%C2%BA%2002-2016%20-%20SINDIFISCO%20NACIONAL.pdf>>. Acesso em: 8 out. 2018.

<sup>402</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. *Termo de acordo n. 04-2016 - SINAIT*. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/relacoes-de-trabalho/termos-de-acordo/2016/termo-de-acordo-no-04-2016-sinait.pdf/@@download/file/TERMO%20DE%20ACORDO%20N%C2%BA%2004-2016%20-%20SINAIT.pdf>>. Acesso em: 8 out. 2018.

acordos previam, ao seu final, que as partes declaravam estar cientes da necessidade da regular tramitação das leis orçamentárias, para que o objeto do pacto fosse efetivado. Por esses mesmos motivos, esses acordos trouxeram a previsão de que o Poder Executivo assumiria a obrigação de encaminhar proposta ao Poder Legislativo, nos termos necessários à efetivação do pactuado, comprometendo-se, outrossim, a enveredar esforços para que essas propostas fossem aprovadas.

O teor das atas demonstra que é possível alcançar o consenso entre Administração e os seus servidores, inclusive no que concerne aos temas de ordem financeira. A grande quantidade de acordos que versam sobre matérias com repercussão orçamentária, somada às previsões, existentes nesses acordos, que estabelecem o cumprimento das normas legais e constitucionais acerca do tema, demonstra que é possível que a negociação resolva conflitos na seara pública, respeitando, ao mesmo tempo, o ordenamento jurídico pátrio.

Arnaldo Boson Paes<sup>403</sup> elucida que, em 2012, com o desenvolvimento dos trabalhos da MNNP e com a ratificação da Convenção 151, da OIT, foi originado o Decreto 7.674/2012, que criou o denominado “Subsistema de Relações de Trabalho no Serviço Público Federal”. Esse decreto dispõe ter a finalidade de organizar o processo de diálogo com vista ao tratamento de conflitos nas relações de trabalho. Analisado o seu teor, contudo, verifica-se que apenas há uma modificação da estrutura de alguns órgãos e das suas funções, no âmbito do Ministério do Planejamento, parecendo não haver grandes alterações para as negociações já perpetradas nas Mesas de Negociação. O maior destaque, aliás, conforme também observado pelo autor acima citado, parece ser o fato de que o Decreto 7.674/2012 curiosamente não faz referência aos termos “negociação coletiva”, talvez de forma proposital, para evitar as acirradas discussões acerca da viabilidade jurídica da implementação desse instituto no âmbito da Administração.

Ainda no que concerne às atividades desenvolvidas na Mesa Nacional de Negociação Permanente, Arnaldo Boson Paes<sup>404</sup> faz críticas, afirmando que, ao contrário do que se pensa, não há tanta influência efetiva dos servidores nas decisões da Administração Federal que, em regra, se limita a trazer argumentos de ordem econômica para a negociação, com o propósito de impor a sua decisão. De qualquer forma, o autor admite que a iniciativa de criação desse sistema proporcionou abertura para a tentativa de institucionalizar o diálogo

---

<sup>403</sup> PAES, Arnaldo Boson. *Negociação coletiva na função pública*. São Paulo: LTr, 2013. p. 124.

<sup>404</sup> Ibid.

entre os servidores federais e a Administração.

Já Alessandra Damian Cavalcanti assevera que, não obstante seja visível a evolução acerca da temática da negociação coletiva na Administração, trazida pela Mesa Nacional de Negociação, fato é que o sistema ainda padece de maiores garantias aos servidores. Segundo a autora, um dos problemas existentes nesse sistema permanente de negociação é que nem sempre a Administração está disposta a negociar. Ou seja, conquanto consigam os servidores celebrar um acordo para determinado biênio, por exemplo, nada há no regramento da Mesa Nacional que garanta que haverá uma nova negociação ao término desse período.<sup>405</sup>

Ainda segundo a autora, o problema mais grave que parece afetar o sistema federal, é o fato de que não há um meio de coerção ao cumprimento do que fora acordado pelos atores que compõem o sistema. Assim, os servidores acabam ficando sem alternativas, tendo que utilizar a greve como forma de pressão, na falta de outro instrumento que lhes assegurem o efetivo cumprimento do acordo.<sup>406</sup>

De qualquer forma, fazendo novamente referência às conclusões alcançadas pela autora acima citada, conquanto seja visível que a Mesa Nacional de Negociação<sup>407</sup> necessite de aprimoramentos, é também notório que esse sistema representa relevante evolução na forma como a negociação coletiva vem sendo tratada na Administração Federal, demonstrando a viabilidade fática da implementação dessa forma de resolução de dissensos também no que concerne aos conflitos que envolvem os interesses coletivos trabalhistas dos servidores públicos dessa esfera estatal.

### ***3.3.2 Sistema Nacional de Negociação Permanente do SUS – SiNNP-SUS***

A estrutura atual da Mesa Nacional de Negociação Permanente do Sistema Único de Saúde – MNNP-SUS foi definida no ano de 2003, quando o Conselho Nacional de Saúde, ao ratificar a decisão adotada na sua 131ª Reunião Ordinária, reinstalou os trabalhos dessa Mesa por meio da Resolução n. 331, de 4/11/2003.<sup>408</sup> A primeira constituição dessa

---

<sup>405</sup> CAVALCANTI, Alessandra Damian. *A negociação coletiva no serviço público como corolário do direito de sindicalização e do direito de greve*. São Paulo: LTr, 2018. Op. cit. p. 92.

<sup>406</sup> Ibid.

<sup>407</sup> Ibid. p. 93.

<sup>408</sup> BRASIL. Ministério da Saúde. Trabalho, Educação e Qualificação. *Resolução n. 331, de 4 de novembro de 2003*. Disponível em: <<http://portalarquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2014/marco/10/resolucao331cns.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2018.

Mesa, todavia, se deu em um período bem anterior, ainda em meados de 1993, também pelo Conselho Nacional de Saúde, por meio da Resolução n. 52, de 6/5/93.<sup>409</sup> Esse fato torna a MNNP-SUS uma das mais antigas experiências de negociação ainda em atividade no âmbito da Administração Pública do país.

A Resolução n. 331/03, ao reinstalar os trabalhos da MNNP-SUS, preceitua que essa Mesa é um fórum de negociação entre empregadores e trabalhadores do Sistema Único de Saúde-SUS, que trata sobre todos os pontos pertinentes à força de trabalho em saúde.

Já o Protocolo n. 01<sup>410</sup>, elaborado originalmente em 2003 e revisado em 11/12/2012, ao constituir o regimento institucional da MNNP-SUS, dispõe que essa Mesa é um fórum permanente de negociação entre governo, prestadores de serviços e trabalhadores do SUS, que trata sobre todos os temas pertinentes às relações de trabalho em saúde e que integra, com as Mesas Estaduais, Regionais e Municipais Permanentes do SUS que forem criadas, o Sistema Nacional de Negociação Permanente do Sistema Único de Saúde – SiNNP – SUS.

O Protocolo n. 01/2012 também preceitua que a Mesa Nacional de Negociação Permanente do Sistema Único de Saúde tem como objetivo, entre outros, contribuir para o efetivo funcionamento do SUS, com vistas ao acesso universal, igualitário e ordenado às ações e serviços de saúde, propondo melhorias para as relações e condições de trabalho dentro das instituições de saúde. Preceitua que a MNNP-SUS tem também por objetivo instituir processos negociais de caráter permanente para tratar conflitos decorrentes das relações de trabalho no âmbito do SUS. Preceitua ainda que a MNNP-SUS tem por objetivo fortalecer o Sistema Nacional de Negociação Permanente do SUS – SiNNP-SUS, buscando a implantação de Mesas Permanentes de Negociação nos Estados, Regiões, Distrito Federal e Municípios, com objetivos semelhantes aos da MNNP-SUS, almejando a articulação e a integração entre elas.

O Protocolo n. 01/2012 trata também sobre os princípios que regem a MNNP-SUS. Esse protocolo preceitua que a MNNP-SUS é regida pelos princípios e garantias da legalidade, moralidade, impessoalidade, finalidade ou indisponibilidade do interesse público.

---

<sup>409</sup> BRASIL. Ministério da Saúde. Trabalho, Educação e Qualificação. *Resolução n. 52, de 06 de maio de 1993*. Disponível em: <<http://portalarquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2014/marco/10/resolucao52cns.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2018.

<sup>410</sup> BRASIL. Ministério da Saúde. Trabalho, Educação e Qualificação. *Protocolo n° 001/2003 (revisado em 2012) – Regimento Institucional da Mesa Nacional de Negociação Permanente do Sistema Único de Saúde (MNNP-SUS)*. Disponível em: <<http://portalarquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2014/agosto/21/protocolo-001-2012.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2018.

Esse regimento institucional dispõe ainda que a MNNP-SUS adota, entre outros, os preceitos democráticos da confiança recíproca, da boa-fé, da honestidade de propósitos e da flexibilidade para negociar; da obrigatoriedade das partes buscarem a negociação quando houver solicitação por qualquer delas; e o do direito de acesso à informação.

Para compreender com precisão a importância da Mesa Nacional de Negociação Permanente do Sistema Único de Saúde, contudo, é preciso compreender o elemento contexto que influenciou esse sistema, analisando os fatos mais relevantes ocorridos desde a data em que a MNNP-SUS foi criada, no início da década de 1990.

O primeiro aspecto a ser ressaltado quanto a esse elemento é o fundamento jurídico-doutrinário que influenciou a criação da Mesa de Negociação do SUS. Como elucida Luciana Bullamah Stoll, a MNNP-SUS tem como fundamento o *princípio participativo*<sup>411</sup>, previsto na Constituição Federal, no seu artigo 194, parágrafo único, VII, o qual determina que a organização da Seguridade Social deve observar o “[...] caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa”, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados, e em relação à saúde, estabelece que “[...] as ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de saúde com a seguinte diretriz: III – participação da comunidade” (art. 198, III, CF/88).

Com base nesses fundamentos, a Mesa Nacional do SUS foi criada pela Resolução n. 52, de 06/05/93, do Conselho Nacional de Saúde, trazendo, desde aquela época, a ideia de instituição de um fórum de negociação, independente e autônomo da estrutura governamental do Ministério da Saúde.<sup>412</sup>

Todo o processo de criação da Mesa Nacional do SUS teve, portanto, desde o seu início, a marcante característica de estar com a atenção voltada para o arranjo organizativo e gerencial do Sistema Único de Saúde, considerando a descentralização político-administrativa das ações e serviços de saúde trazida pela Constituição, que implicava, por consequência, também na descentralização da gestão do trabalho.<sup>413</sup> Cumpre-se recordar, que a Lei Federal n. 8.080/1990, ao dispor sobre a organização e o funcionamento dos serviços de saúde, preceituou em seu artigo 7º, inciso XI, que a gestão

---

<sup>411</sup> STOLL, Luciana Bullamah. *Negociação coletiva no setor público*. São Paulo: LTR, 2007. p. 143.

<sup>412</sup> MILITÃO, João Batista dos Santos. *A negociação coletiva do trabalho no SUS*. 2011. Dissertação (Mestrado Profissional) – Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca. Rio de Janeiro, 2011. p. 92-93.

<sup>413</sup> SANTOS, Tatiana Maria Souza; HOEFEL, Maria da Graça Luderitz. *A negociação coletiva no âmbito do Sistema Único de Saúde*. In: CASTRO, Janete Lima de; LIMA, Rafael Rodolfo Tomaz de. (org.). *Negociação do Trabalho no Sistema Único de Saúde*. Natal: Una, 2017. p. 35.

do SUS deveria se dar com a conjugação dos recursos financeiros, tecnológicos, materiais e humanos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, na atenção à saúde da população, sendo a política de recursos humanos na área de Saúde formalizada e executada, articuladamente, pelas diferentes esferas de governo (art. 27).

Em razão desses fatores, nessa mesma época, a Resolução n. 111<sup>414</sup>, de 9/6/94, também do Conselho Nacional de Saúde, incentivou, de maneira inovadora, que os Estados e Municípios também implementassem, na área da saúde, mesas de negociação próprias, compostas de forma paritária por empregadores e trabalhadores, à semelhança da Mesa Nacional de Negociação. Pretendeu-se com isso estimular a criação de Mesas que assegurassem o respeito aos princípios organizativos do SUS, respeitando a autonomia federativa dos Entes das diferentes esferas de governo e as especificidades que as relações de trabalho na saúde poderiam deter em cada uma dessas esferas.<sup>415</sup>

Não obstante esses relevantes aspectos e avanços trazidos pela Mesa Nacional do SUS, as suas atividades não perduraram por muito tempo, nessa primeira oportunidade em que foi instalada. Como esclarece Eliane Cruz ao tratar desse primeiro período de atividades, no início, a Mesa Nacional se reunia mensalmente, comprovando existir a possibilidade de diálogo entre os gestores e trabalhadores da área da saúde. Porém, aos poucos, a sua estrutura foi sendo desarticulada. A descentralização e a municipalização dos serviços, embora fossem premissas do SUS, acabaram criando um quadro marcado pela grande diversidade de situações funcionais e de opiniões dos gestores e dos servidores da área da saúde. Segundo a autora, esse quadro, somado à ausência de efetivo desenvolvimento de estruturas regionais de negociação e da posterior mudança dos governos, fez com que a Mesa Nacional entrasse em um processo de declínio, não conseguindo se manter, seja sob o viés político, seja sob o estrutural.<sup>416</sup>

Em 1997, com a aprovação da Resolução n. 229<sup>417</sup>, de 8/5/1997, pelo Conselho Nacional de Saúde, houve uma nova instalação da Mesa Nacional de Negociação, com os

---

<sup>414</sup> BRASIL. Ministério da Saúde. Trabalho, Educação e Qualificação. *Resolução n. 111, de 9 de junho de 1994*. Disponível em: <<http://portalarquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2014/marco/10/resolucao111cns.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2018.

<sup>415</sup> MILITÃO, João Batista dos Santos. *A negociação coletiva do trabalho no SUS*. 2011. Dissertação (Mestrado Profissional) – Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca. Rio de Janeiro, 2011. p. 93-94.

<sup>416</sup> CRUZ, Eliane. *Saudações a quem tem coragem: dez experiências de negociação sindical no setor público*. São Paulo: Internacional de Serviços Públicos, ISP – Brasil, 2001. p. 66.

<sup>417</sup> BRASIL. Ministério da Saúde. Trabalho, Educação e Qualificação. *Resolução n.229, de 3 de julho de 1997*. Disponível em: <<http://portalarquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2014/marco/10/resolucao229cns.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2018.

mesmos objetivos previstos na Resolução 53/1993. Tratava-se de um momento em que, conforme já anteriormente abordado neste trabalho, a Administração Pública, como um todo, estava sendo reestruturada e vivenciava os efeitos advindos da Reforma Administrativa. Na área de pessoal do setor da saúde, esse período foi marcado pela promoção de práticas de terceirização, de flexibilização de vínculos e desregulamentação dos direitos trabalhistas, o que aumentou a tensão nas relações de trabalho, trazendo à tona novamente a importância da instituição do canal de diálogo outrora existente.<sup>418</sup>

A Mesa reinstalada em 1997 chegou a ter participação relevante na discussão de alguns temas, como na elaboração da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos para o Sistema Único de Saúde (NOB/ RH-SUS)<sup>419</sup>, documento que até os dias atuais é referência para a gestão do quadro de pessoal do SUS. Todavia, tal como ocorreu anteriormente, devido à falta de vontade política do governo federal existente à época, os encontros na MNNP-SUS mais uma vez acabaram se tornando vazios. Nesse cenário, as próprias entidades sindicais acabaram se ausentando das reuniões, visto que não viam nos gestores designados pela Administração figuras efetivamente detentoras de poder deliberativo e, por consequência, de capacidade de negociar<sup>420</sup>. Em meados do ano 2000, a MNNP-SUS mais uma vez encerrou as suas atividades.

Os estudos sobre o tema revelam que esse cenário somente começou a ser alterado a partir de 2003, quando, como já observado na análise da MNNP-Federal, o Governo Federal direcionou a sua atenção para o processo de democratização das relações de trabalho na Administração Pública como um todo, o que também foi percebido no âmbito do Sistema Único de Saúde.

Especificamente na área da saúde, ainda em 2003, houve a criação da Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde (SGTES), vinculada ao Ministério da Saúde. Por meio da criação dessa secretaria, o Governo Federal buscou colocar em prática o compromisso de fortalecer as políticas de valorização dos trabalhadores da área da saúde, tendo assumido a partir daí o papel de gestor das políticas de Gestão do Trabalho e da Educação no âmbito do SUS.<sup>421</sup> Por meio dessas políticas, passou-se a buscar o tratamento das *relações de trabalho a partir de uma concepção na qual a participação do trabalhador*

---

<sup>418</sup> SANTOS, Tatiana Maria Souza; HOEFEL, Maria da Graça Luderitz. *A negociação coletiva no âmbito do Sistema Único de Saúde*. In: CASTRO, Janete Lima de; LIMA, Rafael Rodolfo Tomaz de. (org.). *Negociação do Trabalho no Sistema Único de Saúde*. Natal: Una, 2017. p. 24-25.

<sup>419</sup> Ibid. p. 24.

<sup>420</sup> CRUZ, Eliane. *Saudações a quem tem coragem: dez experiências de negociação sindical no setor público*. São Paulo: Internacional de Serviços Públicos, ISP – Brasil, 2001. p. 66.

<sup>421</sup> SANTOS, Tatiana Maria Souza; HOEFEL, Maria da Graça Luderitz. Op. cit. p. 26.

*é fundamental para a efetividade e eficiência do Sistema Único de Saúde.*<sup>422</sup>

Com esse cenário político mais aberto ao diálogo, a Mesa de Negociação do SUS foi instalada pela terceira vez, novamente pelo Conselho Nacional de Saúde, mediante a aprovação da já citada Resolução n. 331, de 4/11/03. A partir de então, a MNNP-SUS passou a ter as suas atividades coordenadas pelo Departamento de Gestão e da Regulação do Trabalho em Saúde (DEGERTS), que compõe a SGTES.

Como esclarece João Batista dos Santos Militão<sup>423</sup>, é a partir desse momento que a MNNP-SUS efetivamente começa a ter um caráter permanente. Superou-se, assim, a característica de intermitência que acompanhava as Mesas instaladas em 1993 e 1997, quando as reuniões ocorriam de forma sazonal, revelando, de certa forma, uma informalidade e a falta de um maior comprometimento dos atores que compunham esse sistema com o propósito de torná-lo um efetivo meio de resolução de conflitos que envolvem os interesses coletivos trabalhistas dos servidores da área da saúde.

A partir de 2003, a MNNP-SUS aprovou um conjunto de deliberações, sob a forma de protocolos, que passaram a tratar sobre relevantes temas, a exemplo da organização interna e da composição da MNNP-SUS, bem como sobre temas centrais para a Gestão do Trabalho, tais como: planos de cargos e salários, cessão de trabalhadores, promoção à saúde do trabalhador da saúde, educação permanente, trabalho decente no SUS, entre outros.<sup>424</sup> Além disso, esses protocolos passaram a ser referências para as mesas estaduais e municipais. Desde 2003, já foram aprovados 9 (nove) protocolos.

O Protocolo n. 01, elaborado em 2003 e revisado em 2012, como já observado, passou a ser o Regimento Institucional da Mesa Nacional de Negociação Permanente do SUS. Além dos objetivos e dos princípios desse sistema de negociação, já relatados, o Protocolo trata também sobre processos negociais e sobre a forma de composição da MNNP-SUS, ou seja, sobre os atores que compõem esse sistema permanente de negociação coletiva.

---

<sup>422</sup> BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria-Executiva. Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde. *Glossário temático: gestão do trabalho e da educação na saúde*. 2. ed., 2. reimpr. Brasília: Ministério da Saúde, 2013. p. 23. Disponível em: <[http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/glossario\\_tematico\\_gestao\\_trabalho\\_educacao\\_saude\\_2ed.pdf](http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/glossario_tematico_gestao_trabalho_educacao_saude_2ed.pdf)>. Acesso em: 13 out. 2018.

<sup>423</sup> MILITÃO, João Batista dos Santos. *A negociação coletiva do trabalho no SUS*. 2011. Dissertação (Mestrado Profissional) – Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca. Rio de Janeiro, 2011. p. 96.

<sup>424</sup> DAU, Denise Motta. *O desafio do diálogo: SUS e relações de trabalho no serviço público - avanços e limites da Mesa Nacional de Negociação Permanente do Sistema Único de Saúde*. 2005. Dissertação (Mestrado) – Secretaria da Saúde, Programa de Pós-Graduação em Coordenadoria de Controle de Doenças. São Paulo, 2005. p. 111. Disponível em: <<http://ses.sp.bvs.br/lildbi-textos/docsonline/get.php?id=1334>>. Acesso em: 15 out. 2018.



Quanto a esse elemento, o Regimento Institucional da Mesa Nacional de Negociação Permanente do SUS, repetindo os termos da Resolução n. 331/2003, prevê a participação de uma série de atores nesse sistema de negociação. O rol é composto por representantes de diversos Ministérios (Saúde, Trabalho, Educação, Planejamento e Previdência), além de outros órgãos governamentais, entre os quais se destacam o Conselho Nacional de Secretários de Saúde – CONASS e o Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde. Além disso, consta nesse rol a presença de diversas Federações e Confederações, como representantes dos trabalhadores da área da saúde.

A presença mais inusitada, contudo, quando comparado o rol de atores que compõem a MNNP-SUS, com o de outros sistemas de negociação na seara pública, trata-se da indicação de duas entidades patronais do setor privado (Confederação Nacional de Saúde e Confederação das Santas Casas de Misericórdia, Hospitais e Entidades Filantrópicas).

Trata-se de previsão importante, pois, no Sistema Único de Saúde, como bem se sabe, a iniciativa privada participa de forma complementar, atuando segundo as diretrizes desse sistema (art. 199, §1º, CF/88). Nesse cenário, a Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde<sup>425</sup> tem a atribuição de viabilizar a negociação e estruturar uma efetiva política de gestão do trabalho também no que se refere às entidades do setor privado que compõem o SUS, e não apenas no que tange às do setor público.

Quanto ao processo das negociações, o Regimento Institucional da Mesa Nacional de Negociação Permanente – SUS não traz previsões muito diversas daquelas existentes na Mesa Nacional de Negociação Permanente Federal – MNNP, já comentadas. Há previsão sobre o modo como devem se dar as convocações dos atores e os atos a serem realizados nas reuniões ordinárias e extraordinárias, a forma como a assessoria técnica e o facilitador escolhido pelos atores em caso de impasse participam do processo negocial e a maneira como são deliberados os assuntos submetidos à negociação.

Ainda no que concerne ao elemento processo, o Protocolo n. 01/2012 versa sobre o modo como os resultados das negociações devem ser formalizados. Dispõe o Regimento Institucional da MNNP – SUS que os assuntos são registrados em atas, devendo as decisões da Mesa de maior complexidade serem consolidadas também em protocolos.

Diante dessa previsão, torna-se evidente que o exame do elemento conteúdo desse sistema de negociação passa, necessariamente, pela análise do teor desses protocolos.

---

<sup>425</sup> BRASIL. Ministério da Saúde. Gestão e Regulação do Trabalho em Saúde. Brasília, 2018. Disponível em: <<http://portalms.saude.gov.br/trabalho-educacao-e-qualificacao/gestao-e-regulacao-do-trabalho-em-saude>>. Acesso em: 13 out. 2018.

São neles que constam as matérias mais importantes que já foram objeto de negociação no âmbito da MNNP-SUS, ao longo de todos esses anos passados desde a sua reinstalação, em 2003.

Além do Protocolo n. 01/2012, até aqui analisado, os outros três primeiros protocolos celebrados no âmbito da MNNP-SUS também se referem àquilo que, como visto anteriormente, Dunlop denominou de normas procedimentais, ou seja, normas que estabelecem os procedimentos necessários para a elaboração das normas substantivas ou que visam sobre o aprimoramento dos mecanismos de resolução dos conflitos porventura existentes.<sup>426</sup>

O Protocolo n. 02/2003<sup>427</sup> renovou o propósito de incentivar a instituição formal das mesas estaduais e municipais de negociação, já manifestado no passado pela Resolução n. 111/1994, elaborada enquanto ainda estava em atividade a primeira Mesa de Negociação do SUS, objeto da Resolução n. 52/1993. Esse Protocolo estabeleceu diretrizes para a formação das mesas estaduais e municipais de negociação permanente, observando aspectos gerais definidos pela Mesa Nacional, como os objetivos, a paridade na composição e o consenso nas decisões<sup>428</sup>, destacando ainda a importância da criação dessas mesas como forma de se alcançar a instituição de um sistema efetivamente democrático de tratamento de conflitos decorrentes das relações de trabalho, no âmbito do SUS.

O Protocolo n. 03/2005<sup>429</sup> trata sobre a efetiva criação do Sistema Nacional de Negociação Permanente do SUS – SiNNP-SUS em si, tendo como propósito a articulação dos diversos fóruns que vierem a existir no país. Esse Protocolo traz diretrizes que visam organizar as mesas existentes segundo uma lógica vertical, consistente na integração entre a Mesa Nacional e as mesas estaduais e municipais, e uma lógica horizontal, que versa sobre os grupos e as comissões de trabalho existentes na esfera de cada uma dessas mesas. O propósito desse protocolo é que por meio da efetiva implementação do Sistema Nacional de Negociação Permanente do SUS – SiNNP-SUS haja a troca de experiências sobre o objeto das negociações e os resultados alcançados nas diversas mesas que forem criadas por todo o

---

<sup>426</sup> DUNLOP, John Thomas. *Industrial Relations Systems*. New York: Holt, 1958. p. 13-16.

<sup>427</sup> BRASIL. Ministério da Saúde. Trabalho, Educação e Qualificação. *Protocolo n. 02/2003*. Disponível em: <<http://portal.arquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2014/marco/10/protocolo2.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2018.

<sup>428</sup> BARBOSA, Nelson Bezerra; CASTRO, Janete Lima de. *A negociação coletiva e a democratização das relações de trabalho no setor saúde*. In: CASTRO, Janete Lima de; LIMA, Rafael Rodolfo Tomaz de. (org.). *Negociação do Trabalho no Sistema Único de Saúde*. Natal: Una, 2017. p. 106.

<sup>429</sup> BRASIL. Ministério da Saúde. Trabalho, Educação e Qualificação. *Protocolo n. 03/2005*. Disponível em: <<http://portal.arquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2014/marco/10/protocolo3.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2018.

território nacional.<sup>430</sup>

Vê-se, portanto, que esses três primeiros Protocolos são normas procedimentais, objeto da negociação dos atores que compõem a MNNP-SUS e que visam regular o sistema permanente de negociação como um todo, inclusive no que concerne às mesas estaduais e municipais.

Cumpra-se asseverar, ainda quanto ao aprimoramento do SiNNP-SUS, que os esforços promovidos no âmbito da Mesa Nacional, expressos no teor desses três primeiros protocolos, resultaram na instalação de dezenas de mesas por todo o país. Atualmente (2018), consta no *site*<sup>431</sup> da Secretaria Executiva da MNNP-SUS que existem 63 (sessenta e três) mesas de negociação, sendo 36 (trinta e seis) cadastradas no SiNNP-SUS.

Asseveram Tatiana Maria Souza Santos e Maria da Graça Luderitz Hoefel<sup>432</sup>, porém, que o número é bastante aquém do que se esperava, notadamente se considerada a quantidade de estados e municípios existentes no país. Afirmam essas autoras que o processo de instalação e funcionamento dessas mesas acaba sendo modulado por diversos fatores, que envolvem dimensões técnicas e políticas e que, infelizmente, nem sempre oferecem as condições necessárias para o efetivo funcionamento desses espaços.

O quarto protocolo, o Protocolo n. 04/2005<sup>433</sup>, também trata sobre uma norma procedimental, tendo em vista que tem o objetivo de aprimorar as atividades desenvolvidas nas mesas que compõem o SiNNP-SUS. Esse Protocolo trata sobre a formação dos negociadores do SiNNP-SUS, tendo instituído diretrizes para essa formação e um curso destinado a gestores e trabalhadores, que versa sobre processos de negociação coletiva, denominado Processo Educativo em Negociação do Trabalho no SUS.

A partir do quinto protocolo, os relevantes pactos celebrados na MNNP-SUS passam a tratar de outros temas, mais intimamente atrelados às pretensões dos servidores que se ativam na área da saúde e, por consequência, mais diretamente afetos aos conflitos que envolvem os interesses coletivos trabalhistas daí advindos.

---

<sup>430</sup> BARBOSA, Nelson Bezerra; CASTRO, Janete Lima de. *A negociação coletiva e a democratização das relações de trabalho no setor saúde*. In: CASTRO, Janete Lima de; LIMA, Rafael Rodolfo Tomaz de. (org.). *Negociação do Trabalho no Sistema Único de Saúde*. Natal: Una, 2017. p. 106-107.

<sup>431</sup> BRASIL. Sistema Nacional de Negociação Permanente do SUS – SiNNP-SUS. Brasília, 2018. Disponível em: <<https://mesadenegociacao.navi.ifrn.edu.br/#>>. Acesso em: 13 out. 2018.

<sup>432</sup> SANTOS, Tatiana Maria Souza; HOEFEL, Maria da Graça Luderitz. *A negociação coletiva no âmbito do Sistema Único de Saúde*. In: CASTRO, Janete Lima de; LIMA, Rafael Rodolfo Tomaz de. (org.). *Negociação do Trabalho no Sistema Único de Saúde*. Natal: Una, 2017. p. 34.

<sup>433</sup> BRASIL. Ministério da Saúde. Trabalho, Educação e Qualificação. *Protocolo n. 04/2005*. Disponível em: <<http://portalarquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2014/marco/10/protocolo4.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2018.

Muitos desses temas, aliás, já haviam sido designados como aqueles que demandariam mais atenção dos atores desse sistema de negociação na própria Resolução n. 331/2003, que institui a MNNP-SUS. Essa Resolução, fazendo referências às disposições da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos para o Sistema Único de Saúde (NOB/RH-SUS), estabelece que as negociações da MNNP-SUS tratarão, além de outros que forem sugeridos, sobre os seguintes temas: Plano de Cargos e Carreira da Saúde-PCCS (Carreira/SUS); Formação e Qualificação Profissional; Jornada de Trabalho no SUS; Saúde do Trabalhador da Saúde; Critérios para Liberação de dirigentes para exercer mandato sindical; Seguridade de Servidores; Precarização do trabalho, formas de contratação e ingresso no Setor Público; Instalação de Mesas Estaduais e Municipais de Negociação e Reposição da força de trabalho no SUS.

O Protocolo n. 05/2006<sup>434</sup> versa sobre a questão da cedência de pessoal entre as instituições que compõem o SUS. Trata-se de relevante aspecto vivenciado por aqueles que desempenham atividades na área da saúde, notadamente após o advento das diretrizes da universalização, da descentralização e da municipalização dos serviços, trazidas pela Constituição Federal. Visando evitar o surgimento de conflitos, esse Protocolo apresenta relevante preocupação no sentido de que sejam assegurados, aos servidores cedidos, as vantagens, os direitos e os deveres que eles detêm em razão das legislações próprias da esfera do governo à que pertence o órgão cedente.

Ainda segundo o teor do Protocolo n. 05/2006, o órgão cedente continuará sendo responsável pela remuneração dos servidores, tendo o órgão cessionário a incumbência de lhes pagar diretamente as gratificações e as indenizações a que se comprometer, desde que em conformidade com os princípios do SUS, devendo, ainda, ser responsável pela lotação e movimentação dos trabalhadores cedidos.

O Protocolo n. 06/2006<sup>435</sup> aborda o tema da elaboração ou revisão dos Planos de Cargos, Carreiras e Salários (PCCS), visando estipular uma uniformização de procedimentos para organização da carreira em todo o Sistema Único de Saúde. Esse Protocolo traz diretrizes que buscam trazer equidade de oportunidades, estímulo à formação profissional e justo regramento da evolução funcional, para o fim de que seja estruturado um adequado

---

<sup>434</sup> BRASIL. Ministério da Saúde. Trabalho, Educação e Qualificação. *Protocolo n. 05/2005*. Disponível em: <<http://portalarquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2014/marco/10/protocolo5.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2018.

<sup>435</sup> BRASIL. Ministério da Saúde. Trabalho, Educação e Qualificação. *Protocolo n. 06/2006*. Disponível em: <<http://portalarquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2014/marco/10/protocolo6.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2018.

PCCS aos servidores da área da saúde, focalizando como propósito maior a melhoria da qualidade dos serviços prestados à população.<sup>436</sup>

O Protocolo n. 07/2007<sup>437</sup> faz novo apelo a que sejam implementadas mesas estaduais e, principalmente, municipais, para a realização de negociação coletiva permanente. Dessa feita, o propósito é para que sejam essas mesas utilizadas como instrumentos para a *desprecarização* do trabalho no Sistema Único de Saúde, notadamente no que concerne à questão dos vínculos de trabalho.

Esse protocolo considera que existe no SUS um grande número de profissionais que atuam por meio de vínculos precários, com prejuízos não somente para os próprios trabalhadores como também para os usuários do Sistema de Saúde. Visa esse protocolo, portanto, criar mecanismos que tratem efetivamente do problema da precarização, buscando também atender a outro objetivo pelo qual a MNNP-SUS foi criada, qual seja a contribuição para o efetivo funcionamento do SUS, com vistas ao acesso universal, igualitário e ordenado às ações e serviços de saúde, propondo melhorias para as relações e condições de trabalho dentro das instituições de saúde.

Como esclarece Nelson Bezerra Barbosa e Janete Lima de Casto<sup>438</sup>, a questão da precarização dos vínculos na área da saúde tem grande relevância, não apenas no Brasil, mas também no resto do mundo. As tratativas desse tema devem buscar sanar a dificuldade de fixação e provimento de profissionais de saúde em áreas remotas e de difícil acesso, como áreas rurais e as periferias das grandes cidades, onde o déficit de trabalhadores chegava, em 2017, a 4 milhões de prestadores desses serviços.

Segundo esses autores<sup>439</sup>, conforme os estudos existentes sobre o tema, é justamente nas áreas em que mais esses profissionais são necessários – a exemplo daquelas que apresentam indicadores sanitários mais precários –, que mais há escassez de profissionais da área da saúde. Deve, portanto, os fóruns que se propõem a enfrentar o tema da precarização considerar esses fatores, buscando solução de forma integrada com as instâncias existentes nos diversos territórios do país.

---

<sup>436</sup> BARBOSA, Nelson Bezerra; CASTRO, Janete Lima de. *A negociação coletiva e a democratização das relações de trabalho no setor saúde*. In: CASTRO, Janete Lima de; LIMA, Rafael Rodolfo Tomaz de. (org.). *Negociação do Trabalho no Sistema Único de Saúde*. Natal: Una, 2017. p. 107.

<sup>437</sup> BRASIL. Ministério da Saúde. Trabalho, Educação e Qualificação. *Protocolo n. 07/2007*. Disponível em: <<http://portalarquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2014/marco/10/protocolo7.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2018.

<sup>438</sup> BARBOSA, Nelson Bezerra; CASTRO, Janete Lima de. Op. cit. p. 108.

<sup>439</sup> Ibid.

O Protocolo n. 08/2011<sup>440</sup>, elaborado quando já ultrapassados quatro anos da elaboração do Protocolo n. 07/2007, versa acerca de questões relacionadas à saúde dos trabalhadores da própria área da saúde. O Protocolo institui as diretrizes da Política Nacional de Promoção da Saúde do Trabalhador do Sistema Único de Saúde – SUS, que visa *assegurar o cumprimento dos requisitos da legislação em vigor no país e das cláusulas de saúde estabelecidas em instrumentos coletivos, além de fortalecer a implementação de programas de proteção à saúde dos trabalhadores de iniciativas próprias.*

Entre as 31 (trinta e uma) diretrizes apontadas nesse Protocolo, estão a de *fortalecer a vigilância de ambientes e processos de trabalho no SUS relacionados a riscos, agravos e doenças, incorporando os trabalhadores do SUS em todas as etapas* e a de *desenvolver ações de promoção da saúde do trabalhador do SUS, nos espaços de convivência e de produção de saúde, favorecendo ambientes de trabalho seguros e saudáveis em suas múltiplas dimensões, livres de assédios e de violências*, o que demonstra preocupação inclusive com a saúde psíquica desses trabalhadores.

Outra diretriz interessante é a que visa fomentar estudos sobre promoção da saúde do trabalhador do SUS, para, entre outras medidas, favorecer ações de mapeamento de riscos, possibilitar iniciativas ergonômicas e levantar dados e informações sobre o impacto financeiro e social do adoecimento dos trabalhadores do SUS, como estratégia para buscar investimentos na promoção da saúde.

Por fim, o Protocolo n. 09/2015<sup>441</sup>, que, de forma preocupante, também somente foi aprovado quando já ultrapassados quatro anos da elaboração do último Protocolo até então existente (Protocolo n. 08/2011), traz previsões sobre a denominada Agenda Nacional do Trabalho Decente para Trabalhadores e Trabalhadoras do SUS.

Trata-se de iniciativa que se alinha com as premissas da Organização Internacional do Trabalho, que, na sua Declaração dos Direitos e Princípios Fundamentais no Trabalho (1998), conceitua como trabalho decente aquele que se dá com respeito à liberdade sindical e reconhecimento efetivo do direito de negociação coletiva, visando à eliminação de todas as formas de trabalho forçado, infantil e discriminatórios em matéria de emprego e ocupação, promovendo emprego produtivo e de qualidade, com extensão da

---

<sup>440</sup> BRASIL. Ministério da Saúde. Trabalho, Educação e Qualificação. *Protocolo n. 08/2011*. Disponível em: <<http://portalarquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2014/marco/10/protocolo08.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2018.

<sup>441</sup> BRASIL. Ministério da Saúde. Trabalho, Educação e Qualificação. *Protocolo n. 09/2015*. Disponível em: <<http://portalarquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2015/dezembro/02/protocolo-mesa009.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2018.

proteção social e fortalecimento do diálogo social.

Em razão disso, esse Protocolo propõe diversas ações que visam gerar mais e melhores empregos no SUS, fortalecer a gestão do trabalho, o diálogo e a negociação nesse sistema, e combater todas as formas de discriminação no local de trabalho, notadamente às relacionadas a gênero, raça e etnia.

Ao tratar sobre o teor dos protocolos, Nelson Bezerra Barbosa e Janete Lima de Casto<sup>442</sup> afirmam que embora eles tratem de temas realmente muito importantes para os trabalhadores da área da saúde, isso ainda não foi suficiente para trazer a repercussão e a efetividade esperada por aqueles que atuam no SUS.

Para esses autores, a saída, para o fim de alcançar a eficácia pretendida pelos entusiastas acerca do assunto, seria a elaboração de diplomas legais capazes de compelir os gestores públicos a cumprir o que fora objeto dos protocolos aprovados na MNNP-SUS.

Quanto a esse ponto aliás, Luciana Bullamah Stoll<sup>443</sup> afirma que realmente as normas que instituíram a MNNP-SUS são omissas em relação à elaboração de projeto de lei para envio ao Poder Executivo competente, no qual conste o resultado das negociações.

De qualquer forma, Nelson Bezerra Barbosa e Janete Lima de Casto<sup>444</sup> destacam a importância da existência da MNNP-SUS, afirmando que se trata de figura realmente representativa dos esforços que vêm sendo empreendidos para a institucionalização da negociação coletiva na Administração Pública como um todo, a despeito das limitações sofridas pela falta de regulamentação da greve e da própria negociação, nessa seara.

Vê-se, por todo o exposto, que embora pareça existir a necessidade de que sejam criados modos mais eficazes de implementação do objeto das negociações, o sistema permanente de negociação do SUS realmente detém características inovadoras e relevantes para os estudiosos do tema.

Trata-se de arrojada proposta de instituição de um canal de diálogo em que há a influência do conteúdo das negociações celebradas nas mesas menores (estaduais e municipais) na formulação das diretrizes gerais (normas gerais) e vice-versa. Trata-se, enfim, da existência de uma proposta de sistema cujos elementos se relacionem o tempo todo, buscando a melhoria das condições de trabalho dentro das instituições de saúde, contribuindo, por consequência, para a evolução do funcionamento do SUS.

---

<sup>442</sup> BARBOSA, Nelson Bezerra; CASTRO, Janete Lima de. *A negociação coletiva e a democratização das relações de trabalho no setor saúde*. In: CASTRO, Janete Lima de; LIMA, Rafael Rodolfo Tomaz de. (org.). *Negociação do Trabalho no Sistema Único de Saúde*. Natal: Una, 2017. p. 111.

<sup>443</sup> STOLL, Luciana Bullamah. Op. cit. p. 144.

<sup>444</sup> BARBOSA, Nelson Bezerra; CASTRO, Janete Lima de. Op. cit. p. 111.

### 3.3.3 O sistema permanente de negociação criado na Universidade de São Paulo

Na Universidade de São Paulo, já há alguns anos, originou-se o interesse na criação de um sistema que propiciasse um adequado ambiente de negociação na instituição. Esse interesse foi manifestado tanto pelos gestores da autarquia universitária, quanto pelo sindicato que representa os seus servidores técnicos e administrativos, o Sindicato dos Trabalhadores da USP – SINTUSP. Esse sistema foi criado em 2015 e, conquanto ainda detenha poucos anos de atividade, já foi capaz de trazer à universidade uma nova perspectiva sobre a importância da negociação coletiva, como forma de resolução dos conflitos relacionados à área funcional.

Em 10/4/2015, mediante a publicação no Diário Oficial do Estado de São Paulo, da Portaria GR-USP n. 6659/2015<sup>445</sup>, instituiu-se, formalmente, no âmbito da Universidade de São Paulo, a Comissão Permanente de Relações do Trabalho – COPERT, com o objetivo de representar a administração da autarquia universitária nas negociações decorrentes das relações de trabalho mantidas com os servidores técnicos e administrativos da instituição.

A instituição da COPERT foi o resultado dos estudos desenvolvidos pelo Grupo de Trabalho de Negociação Sindical, criado na universidade em 2014, cujo objetivo era justamente estudar caminhos institucionais concernentes ao desenvolvimento das relações de trabalho na USP.

Esse Grupo, além de representantes dos servidores técnico e administrativos, indicados pelo SINTUSP, era formado pela Professora Maria Paula Dallari Bucci (Faculdade de Direito – USP), que o presidia, e pelos Professores Wilson Aparecido Costa de Amorim (Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade - USP), Otávio Pinto e Silva (Faculdade de Direito – USP) e Antonio Rodrigues de Freitas Junior (Faculdade de Direito – USP).<sup>446</sup>

Conforme dispõe a Portaria GR-USP n. 6659/2015, a criação da Comissão Permanente de Relações do Trabalho – COPERT tem a finalidade de instituir um órgão que represente a Administração da Universidade de São Paulo nas negociações das *reivindicações apresentadas pelo Sindicato dos servidores técnicos e administrativos*,

---

<sup>445</sup> UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. Normas. *Portaria GR n. 6659/2015*. Disponível em: <<http://www.leginf.usp.br/?portaria=portaria-gr-no-6659-de-08-de-abril-de-2015>>. Acesso em: 19 out. 2018.

<sup>446</sup> UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. *Reitoria cria comissão permanente de negociação com funcionários*. Jornal da USP: São Paulo, 17. abri. 2015. Disponível em: <<https://jornal.usp.br/institucional/press-release/comissao-assegura-dialogo-permanente-com-sindicato-dos-funcionarios/>>. Acesso em: 19 out. 2018.



*visando à prevenção de conflitos e à satisfação dos servidores no desenvolvimento de suas competências no ambiente de trabalho, bem como à melhoria contínua dos serviços por eles prestados.*

Ainda segundo o teor da Portaria GR-USP n. 6659/2015, a COPERT passou a ter várias competências relacionadas às atividades de negociação coletiva. Nos termos da Portaria, compete à COPERT propor, por meio da realização de negociação, medidas para a solução de conflitos surgidos no âmbito das relações de trabalho da USP, articulando, para tanto, sempre que necessário, a participação das unidades e órgãos da universidade. Compete ainda a essa Comissão negociar com o SINTUSP os itens da pauta específica de reivindicação protocolada anualmente na Reitoria da USP. Compete à COPERT, por fim, estabelecer um canal de negociação permanente entre a administração da universidade e os representantes dos servidores, para tratar das reivindicações e conflitos decorrentes das relações de trabalho na universidade.

Vê-se, pelo quanto exposto, que a Comissão Permanente de Relações do Trabalho – COPERT não se trata do sistema permanente de negociação da USP em si, mas sim de um órgão instituído pela autarquia universitária para o fim de que seja estabelecido esse canal permanente de negociação na seara da Universidade de São Paulo.

A Portaria GR-USP n. 6659/2015, ao regram a estrutura da COPERT, preceitua que essa Comissão, para a consecução dos seus objetivos, será orientada em suas atividades a partir de diversos princípios. Nesse esteio, a Portaria que cria a Comissão relaciona princípios que versam sobre *quem* irá negociar na instituição, referindo-se, quanto a esse ponto: (i) ao princípio do respeito às atribuições das instâncias deliberativas do sindicato e da universidade; (ii) ao princípio do reconhecimento do caráter unificado da instância negocial; (iii) e ao princípio da legitimidade de representação, com o reconhecimento dos interlocutores devidamente qualificados.

Além disso, a Portaria faz alusão a princípios que tratam sobre o modo como serão desenvolvidas essas negociações. Quanto a esse gênero de princípios, a Portaria faz alusão: (i) ao princípio da abstenção da prática de atos antissindicais; (ii) ao princípio do acesso à informação e (iii) ao princípio da boa-fé e às suas diversas vertentes, como o princípio da honestidade de propósitos, o da flexibilidade para negociar, o da proteção da confiança recíproca e o do tratamento respeitoso nas negociações.

Por fim, a Portaria faz alusão a princípios que versam sobre o objeto das negociações. Ao assim proceder, a Portaria versa sobre: (i) o princípio das melhorias nas condições e relações de trabalho na instituição; (ii) e ao princípio dos compromissos que

geram motivação para melhorias no cumprimento das atividades próprias da universidade, em benefício da sociedade. Trata-se, portanto, de princípios que buscam evidenciar qual será o propósito das negociações, ou seja, que estas objetivarão melhoria das condições de trabalho e a consecução do interesse público, por meio da melhoria dos serviços públicos prestados à sociedade.

A aludida Portaria, como mencionado, não visou à estipulação de um sistema fechado e regrado de forma minuciosa, não se enquadrando, desse modo, nos modelos que preveem regras analíticas e exaustivas acerca dos atores, dos processos e dos conteúdos das negociações que são realizadas no âmbito da entidade pública. Consta na referida Portaria, além das regras relacionadas à instituição da COPERT e à forma como essa Comissão deve ser composta (regras referentes aos integrantes da Comissão, que representam a Administração), apenas algumas regras sobre o modo como essa Comissão realizará os seus trabalhos e sobre alguns pontos relacionados à forma como as negociações ocorrerão.

Quanto aos atores, além da previsão da COPERT, como representante da Administração, e do seu Presidente, com figura que coordena o trabalho das mesas de negociação, há menção à possibilidade de convite de facilitadores das negociações, vale dizer, segundo a própria Portaria, de pessoas com competências específicas ou experiência em negociação coletiva.

Ainda quanto ao ponto, embora a Portaria GR-USP n. 6659/2015, logicamente, não tenha o propósito de regradar as práticas de negociação do SINTUSP, há algumas menções às atividades da entidade sindical e à forma como se espera que elas sejam realizadas. Afinal, por óbvio, a instituição e todas as competências atribuídas à COPERT somente fazem sentido quando existente uma entidade representante dos trabalhadores disposta não apenas a interagir com essa Comissão, como também a realizar essa interação nos moldes e, principalmente, segundo os princípios instituídos pela aludida Portaria.

Já como exemplo de regras estipuladas na Portaria GR-USP n. 6659/2015 que versam sobre o processo negocial em si, há disposição no sentido de que a COPERT, em prazo não superior a 15 dias, deverá responder, de forma fundamentada e por escrito, às reivindicações do sindicato, que, da mesma maneira, também devem ser apresentadas por escrito. Além disso, a Portaria traz algumas previsões sobre reuniões ordinárias e extraordinárias e prevê que os assuntos tratados na mesa de negociação serão registrados em ata, disponibilizadas em um *site* criado pela universidade.

Pautada nos objetivos, nas competências, nos princípios e nos dispositivos acerca do processo de negociação previstos na Portaria GR-USP n. 6659/2015, acima

abordados, a COPERT iniciou formalmente as suas atividades, ainda em meados do ano de 2015.

Cumprindo o quanto disposto na Portaria GR-USP n. 6659/2015 e em homenagem ao princípio do acesso à informação, que rege a atividade da COPERT, em agosto de 2015 foi lançado um *site* que permite aos servidores e aos demais interessados acompanhar o conteúdo das negociações realizadas pela Comissão e pelo SINTUSP nesses anos iniciais, por meio da leitura das atas das respectivas reuniões.

Como esclareceu Ana Carla Bliacheriene, professora da universidade e, à época da criação do *site*, diretora do Departamento de Recursos Humanos da USP e membro da COPERT, esse ato teve como finalidade justamente mostrar, para quem não participa das reuniões, o que de fato é resolvido nessas oportunidades, sendo igualmente, segundo as palavras de Salvador Ferreira, também membro da COPERT, uma forma de documentar e construir toda uma história dessas negociações.<sup>447</sup>

Passados os primeiros anos desde a instituição da COPERT, pode-se afirmar, por meio da análise das atas das reuniões ocorridas ao longo desse período, que a inexistência de regras demasiadamente detalhadas acerca do processo negocial e, principalmente, dos limites do conteúdo das negociações parece ter sido benéfica no caso da Universidade de São Paulo. Com efeito, vê-se pela análise das atividades desenvolvidas até a presente data, que as regras que visam à consolidação de um canal de negociação permanente entre a administração da universidade e os representantes dos servidores da instituição vão se consolidando aos poucos, ao longo das experiências vivenciadas nas próprias negociações, mediante a efetiva participação da entidade sindical.

Quanto às regras procedimentais, por exemplo, a análise das atas das reuniões, disponibilizadas no referido *site*, revela que os atores desse sistema se comprometeram a organizar pautas de discussão, a partir de uma agenda na qual a ordem de discussão das matérias seria estabelecida conforme as prioridades definidas pelo próprio SINTUSP (ata de reunião de 3/12/14<sup>448</sup>).

Quanto ao conteúdo da negociação, a análise das atas revela que, embora a COPERT não detenha autonomia para negociar acerca de matérias com impactos financeiros

---

<sup>447</sup> MEIRELLES, André. *Comissão Permanente de Relações do Trabalho lança novo portal para os servidores*. Universidade de São Paulo: São Paulo, 12 ago. 2015. Disponível em: <<http://www5.usp.br/96573/comissao-permanente-de-relacoes-do-trabalho-lanca-novo-portal-para-os-servidores/>>. Acesso em: 20 out. 2018.

<sup>448</sup> UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, Comissão Permanente de Relações do Trabalho – COPERT. *Reunião ordinária do dia 03/12/2014*. Disponível em: <<http://relacoesdotrabalho.usp.br/ata-da-reuniao-dia-03122014/>>. Acesso em: 20 out. 2018.

diretos para a USP, houve um compromisso assumido pela Comissão de levar as pretensões do sindicato, apresentadas nesse canal de negociação, ao conhecimento direto da administração central da universidade (ata de reunião de 17/12/14<sup>449</sup>). Vê-se, assim, que, conquanto assuntos como reajuste salarial não possam ser efetivamente concluídos pela COPERT, passa a existir, com a criação dessa Comissão, um canal de negociação na USP que se mantém sempre aberto, para que haja diálogo sobre relevantes temas existentes na universidade, capazes de repercutir na vida profissional dos servidores.

Ainda acerca do conteúdo das negociações, a análise das atas das reuniões revela um importante aspecto desse canal de diálogo, que não se encontra em qualquer sistema permanente de negociação. Vê-se, pelo teor dessas atas, que esse canal, visando a alcançar o objetivo de servir como uma efetiva forma de resolução de conflitos na instituição, não abarca somente a discussão de matérias de cunho trabalhista coletivo, comportando também a discussão sobre problemas de natureza funcional individual.

Com efeito, vê-se que em muitas reuniões ocorridas entre a COPERT e o sindicato representante dos servidores da USP foi possível a abordagem – e a resolução – de relevantes conflitos trabalhistas individuais, o que, repita-se, dificilmente é possível em outros sistemas permanentes de negociação. Como exemplo, citam-se as tratativas relacionadas a transferências de servidores entre as unidades da USP, com o propósito de que fosse alcançado o interesse desses trabalhadores, sem que houvesse prejuízos à instituição e, por consequência, à satisfação do serviço e do interesse público (ata de reunião de 01/12/15<sup>450</sup>).

É certo que a possibilidade de resolução de conflitos trabalhistas individuais é bem mais elevada em sistemas permanentes que não têm uma estrutura tão ampla, como é o caso do sistema de negociação existente na USP, notadamente quando comparado com outros sistemas bem maiores, como é o caso do sistema Federal e o do SUS, acima abordados, onde o número de atores e de matérias é bem superior. Também é certo, contudo, que essa viabilidade é capaz de tornar um sistema menor um canal de negociação bem mais eficaz, haja vista que concretiza, com mais facilidade, o seu objetivo de servir de instrumento

---

<sup>449</sup> UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, Comissão Permanente de Relações do Trabalho – COPERT. *Reunião ordinária do dia 17/12/2014*. Disponível em: <<http://relacoedotrabalho.usp.br/reuniao-ordinaria-dia-17-12-2014/>>. Acesso em: 20 out. 2018.

<sup>450</sup> UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, Comissão Permanente de Relações do Trabalho – COPERT. *Reunião ordinária do dia 01/12/2015*. Disponível em: <<http://relacoedotrabalho.usp.br/reuniao-ordinaria-dia-01122015/>>. Acesso em: 20 out. 2018.

à resolução dos conflitos trabalhistas existentes em uma determinada entidade pública, ainda que não tenham esses conflitos cunho coletivo.

As ocorrências mais relevantes advindas das negociações promovidas pela COPERT e pelo SINTUSP foram os acordos coletivos celebrados no ano de 2017<sup>451</sup> e no ano de 2018<sup>452</sup>, no âmbito da autarquia universitária.

No acordo coletivo de 2017, entre outras matérias, houve, por meio da negociação, a instituição de um banco de horas na universidade, que possibilitou uma maior flexibilização no cumprimento da jornada de trabalho, viabilizando, com mais facilidade, compensações de pontes de feriado, recesso de final de ano e variações diárias nos horários de entrada e saída dos servidores.<sup>453</sup>

Além disso, foram tratadas questões como o abono de frequência nos casos de comparecimento em consulta médica e a extensão da licença-paternidade, de cinco para vinte dias, para os pais que participassem de programa ou atividade de orientação sobre paternidade responsável, e da licença-onojo, de dois para oito dias, em caso de falecimento de cônjuge, filhos, pais e irmãos dos servidores. Ademais, diante da diversidade das funções do quadro de pessoal da universidade, o acordo também dispunha de um capítulo específico para os profissionais das atividades assistenciais da área da saúde.<sup>454</sup>

No acordo coletivo de 2018, além da renovação acerca dos temas tratados no acordo anterior, houve uma nova regulamentação sobre o comparecimento do servidor em consulta médica própria ou de familiares, tendo sido aprimorado o sistema de banco de horas, para que fossem atendidas as especificidades dos serviços prestados na Universidade de São Paulo.<sup>455</sup>

Vê-se, por todo exposto, que a partir da criação da COPERT, o sindicato representante dos trabalhadores da USP passou a ter um efetivo canal de diálogo com a

---

<sup>451</sup>UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. *Acordo-Coletivo-2017-2018*. Disponível em: <<http://www.usp.br/imprensa/wp-content/uploads/Acordo-Coletivo-2017-2018.pdf>>. Acesso em: 22 out. 2018.

<sup>452</sup>UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. *Acordo-Coletivo-2018-2019*. Disponível em: <<https://jornal.usp.br/wp-content/uploads/2018/10/Acordo-Coletivo-2018-2019.pdf>>. Acesso em: 22 out. 2018.

<sup>453</sup>ARAÚJO, Edson Gramuglia. *As relações coletivas de trabalho no setor público e a interpretação do direito*. 2017. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2017. p. 33.

<sup>454</sup>UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. *USP assina acordo coletivo de trabalho para servidores técnicos e administrativos*. Jornal da USP: São Paulo, 31. mar. 2017. Disponível em: <<https://jornal.usp.br/institucional/press-release/usp-assina-acordo-coletivo-de-trabalho-para-servidores-tecnicos-e-administrativos/>>. Acesso em: 23 out. 2018.

<sup>455</sup>UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. *USP assina novo acordo coletivo de trabalho para servidores*. Jornal da USP: São Paulo, 3. out. 2018. Disponível em: <<https://jornal.usp.br/institucional/usp-assina-novo-acordo-coletivo-de-trabalho-para-servidores/>>. Acesso em: 23 out. 2018.

administração central da universidade, possibilitando-se, com isso, como já destacado pela Professora Ana Carla Bliacheriene<sup>456</sup>, o surgimento de um cenário no qual os conflitos que envolvem interesses coletivos e individuais trabalhistas dos servidores da instituição podem ser mapeados e tratados de forma adequada, inclusive de forma preventiva.

Desse modo, embora ainda incipientes as atividades promovidas no âmbito do canal de diálogo formado pela COPERT e pelo SINTUSP, já é possível notar, nessa estrutura, a existência de um sistema permanente de negociação eficaz. Conquanto, por certo, como em todos os modelos até aqui analisados, sejam cabíveis aprimoramentos nesse sistema, é correto afirmar que já se identifica, pela análise das reuniões promovidas nesse canal de diálogo, a evolução da forma como a negociação coletiva passou a ser vista na instituição.

Como já previa, quando da instituição da COPERT, a Professora Maria Paula Dallari Bucci, a criação desse sistema de negociação certamente não fez com que, por si só, as opiniões divergentes desaparecessem. Porém, a partir desse evento, iniciou-se a promoção de uma efetiva cultura da negociação na universidade, trazendo, com isso, o reconhecimento de um canal onde essas divergências podem ser efetivamente processadas.<sup>457</sup>

---

<sup>456</sup> MEIRELLES, André. *Comissão Permanente de Relações do Trabalho lança novo portal para os servidores*. Universidade de São Paulo: São Paulo, 12. ago. 2015. Disponível em: <<http://www5.usp.br/96573/comissao-permanente-de-relacoes-do-trabalho-lanca-novo-portal-para-os-servidores/>>. Acesso em: 20 out. 2018.

<sup>457</sup> UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. *Reitoria cria comissão permanente de negociação com funcionários*. Jornal da USP: São Paulo, 17. abr. 2015. Disponível em: <<https://jornal.usp.br/institucional/press-release/comissao-assegura-dialogo-permanente-com-sindicato-dos-funcionarios/>>. Acesso em: 19 out. 2018.

## **4 SISTEMA DE NEGOCIAÇÃO PERMANENTE DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO – SINP-SP**

Nesse último capítulo, será realizada uma análise detalhada do Sistema de Negociação Permanente do Município de São Paulo – SINP-SP.

Para tanto, além do estudo acerca do material bibliográfico existente sobre esse sistema, das atas das reuniões ocorridas nas respectivas mesas de negociação e dos protocolos que expressam os resultados alcançados nessas mesas, fora também elaborada uma entrevista individual semiaberta, com Fausto Augusto Junior, técnico do DIEESE. O entrevistado acompanhou as atividades do SINP-SP, notadamente durante os seus anos iniciais, assessorando os sindicatos dos servidores municipais.

Essa entrevista, realizada no dia 22 de novembro de 2018, nas dependências do DIEESE, fundamenta-se nas lições de Sylvia Constant Vergara<sup>458</sup> e Antonio Carlos Gil<sup>459</sup>, acerca dessa forma científica de coleta de dados. Almejou-se, com a sua realização, conferir um caráter mais empírico a essa pesquisa que, conforme já ressaltado na introdução deste trabalho, propõe uma análise de ordem pragmática à dinâmica das atividades promovidas nesse sistema permanente de negociação.

### **4.1 Estudo dos elementos que formam a estrutura do SINP-SP**

O Sistema de Negociação Permanente do Município de São Paulo – SINP-SP, criado no ano de 2002, trata-se de uma das mais estimadas experiências relativas a um sistema permanente de negociação no âmbito da Administração Pública existente neste país.

Por ser dotado de algumas características originais e bastante interessantes, o SINP-SP é considerado pelos entusiastas do tema como um dos mais valiosos modelos a ser estudado, quando se busca identificar os pontos positivos e negativos, relativos ao desenvolvimento das atividades de negociação coletiva na seara pública.

Conforme já destacado na introdução do presente trabalho, justamente em razão dessas características, esse sistema foi escolhido, na presente pesquisa, para ser objeto de

---

<sup>458</sup> VERGARA, Sylvia Constant. *Métodos de Coleta de Dados no Campo*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 1-34.

<sup>459</sup> GIL, Antonio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008. p. 109-119.

uma análise mais minuciosa do que aquelas promovidas em relação aos sistemas apresentados no capítulo anterior. Como também já elucidado na referida introdução, por meio dessa análise mais detalhada, procura-se discorrer sobre cada um dos elementos que compõem a estrutura desse sistema de negociação.

#### **4.1.1 Aspectos iniciais**

Embora, conforme será detalhado a seguir, esse sistema seja fruto de experiências que remontam ao final da década de 80, o regramento formal do sistema de negociação do Município de São Paulo somente se consolidou com a promulgação da Lei Municipal n. 13.303, de 18 de janeiro de 2002.<sup>460</sup>

Em seu artigo 1º, a Lei Municipal n. 13.303/2002 estabeleceu que

Em cumprimento ao disposto no inciso X do artigo 37 da Constituição Federal, a remuneração dos servidores públicos municipais será revista anualmente, sempre a partir do dia 1º de maio de cada ano, mediante lei específica, de iniciativa do Executivo, que conterà o percentual da revisão e as escalas de padrões de vencimentos com os novos valores.

O *caput*, do artigo 6º, da Lei Municipal n. 13.303/2002, estabeleceu expressamente que

Objetivando a efetiva observância ao princípio da eficiência de que trata o artigo 37, "caput", da Constituição Federal, com a redação da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, o Executivo estabelecerá, por meio da Secretaria de Gestão Pública, metodologias para promover avaliações e aprimoramentos na execução dos serviços públicos, bem como instituirá sistemas participativos, de caráter permanente, visando dar tratamento aos conflitos decorrentes dos vínculos funcionais e de trabalho que interfiram na eficácia desses serviços, constituindo tais medidas parte integrante da política conjugada de valorização dos servidores públicos municipais, com a qualificação dos serviços prestados à população.

---

<sup>460</sup> CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. *Lei n. 13.303/2002*, de 18 de janeiro de 2002. Disponível em: <<http://documentacao.saopaulo.sp.leg.br/iah/fulltext/leis/L13303.pdf>>. Acesso em: 2 nov. 2018.



O parágrafo único, desse artigo 6º, por sua vez, estabeleceu expressamente que

Os sistemas deverão conter princípios, regras de funcionamento e procedimentos capazes de motivar o envolvimento e promover a participação efetiva dos servidores municipais, de suas entidades de classe e sindicais e de usuários dos serviços públicos, podendo ser constituídos por meio de contratos, convênios ou outras formas, conforme seu objeto, as condições legais estabelecidas e as conveniências administrativas.

Como se vê pela leitura do *caput* e do parágrafo único do dispositivo legal transcrito, a Lei Municipal n. 13.303/2002 passou a prever expressamente a intenção de constituição de um sistema de negociação coletiva no âmbito da Prefeitura do Município de São Paulo.

O advento dessa previsão legislativa fez surgir a primeira característica peculiar que detém o SINP-SP, capaz de fazer com que esse sistema, como já observado, seja caracterizado como um modelo diferente e importante, a ser analisado com atenção, quando se estudam os sistemas permanentes de negociação existentes na Administração.

Com efeito, a partir do início da vigência do dispositivo transcrito, o SINP-SP passou a ter expressa previsão legal. Assim, ao contrário do que ocorreu com outros importantes sistemas de negociação existentes na Administração Pública, cuja instituição, como visto no capítulo anterior, se deu por meio de atos administrativos infralegais (resoluções, portarias, etc.), essa previsão fez do SINP-SP um sistema cuja criação estava prevista em lei, em sentido formal.<sup>461</sup>

A existência desse aporte legal, conquanto seja considerada uma característica que destaca o SINP-SP, não pode ser valorizada ao ponto de ser considerada, por si só, a razão pela qual ele é habitualmente relacionado como um dos mais profícuos sistemas de que se tem notícias na Administração Pública. Nesse esteio, aliás, vale reiterar a passagem exposta no capítulo anterior, de que a mera falta de previsão expressa em diplomas legislativos não foi capaz de impedir o surgimento dos sistemas permanentes de negociação pelo país, inclusive daqueles de âmbito federal e nacional, como são os casos, respectivamente, da Mesa Nacional de Negociação Permanente – MNNP e do Sistema

---

<sup>461</sup> RESENDE, Renato de Sousa. *Negociação coletiva de servidor público*. São Paulo: Ltr, 2012. p. 289.

Nacional de Negociação Permanente do SUS – SiNNP-SUS, analisados no terceiro capítulo.<sup>462</sup>

De qualquer modo, embora a presença dessa previsão legal não fosse fator imprescindível, tem-se a percepção que ela deve ter detido bastante relevância, visto que, de plano, fez cair por terra qualquer chance de êxito daqueles que tivessem o propósito de invalidar as atividades promovidas nesse sistema municipal, sob o fundamento de ausência de amparo legal que lhes dessem suporte.

A leitura do artigo 6º, da Lei Municipal n. 13.303/2002, acima transcrito, também torna possível a compreensão de uma outra relevante característica presente no SINP-SP, cuja abordagem igualmente se faz necessária nesse tópico introdutório. Trata, essa segunda relevante característica, da própria finalidade precípua pela qual se deu a instituição do sistema de negociação ora em análise.

Com efeito, verifica-se pela redação do dispositivo legal citado que o SINP-SP foi criado com o propósito de observar o princípio da eficiência – e, mais do que isso – com o desiderato de que fossem promovidas medidas visando à sua efetiva concretização. Extrai-se desse dispositivo, portanto, o relevante intuito do legislador municipal de que fosse implementado um sistema de negociação que fosse capaz de resolver *conflitos decorrentes dos vínculos funcionais e de trabalho que interfiram na eficácia dos serviços públicos*.

Ao fazer essa previsão, o legislador trouxe para o cenário da criação do SINP-SP a relevância do princípio da eficiência. De fato, ao tratar dessa questão no dispositivo legal, o Município de São Paulo deixou claro que as atividades de negociação promovidas nesse sistema não visariam apenas a consecução dos objetivos dos servidores, de forma simplória.

A previsão da observância ao princípio da eficiência já na lei que dá suporte à criação do sistema evidencia que as negociações coletivas promovidas nas mesas do SINP-SP têm, sim, o intuito de melhorar as condições de trabalho dos servidores. Mas essa melhora não se dá com o propósito único de fazer com que os direitos trabalhistas desses profissionais progridam em relação ao cenário anteriormente existente, apenas para o fim de beneficiar esses trabalhadores. A aludida previsão legal revela que, ao lado do objetivo de possibilitar a evolução dos direitos trabalhistas dos servidores públicos, as atividades desenvolvidas no SINP-SP tencionam promover essa melhoria das condições de trabalho em benefício da sociedade.

---

<sup>462</sup> RESENDE, Renato de Sousa. *Negociação coletiva de servidor público*. São Paulo: Ltr, 2012. p. 289.

A previsão normativa, portanto, é bastante relevante. Torna explícito aos atores que compõem o SINP e a toda a população que o sistema desenvolve as suas atividades visando à consecução das necessidades dos cidadãos. Mais do que resolver os conflitos funcionais, essas atividades procuram fazer com que o Município, mediante os meios menos onerosos à Administração Pública, preste serviços públicos com a maior qualidade possível. Como afirma Luciana Bullamah Stoll, eliminou-se, assim, conotações corporativistas que eventualmente pudessem ser atribuídas a esse sistema de negociação.<sup>463</sup>

Como observa Rinaldo Guedes Rapassi<sup>464</sup>, mediante as negociações promovidas no SINP-SP, questões sobre a valorização salarial e funcional passaram a ser tratadas ao lado da celebração de metas administrativas, acompanhadas da discussão acerca de formas que trariam melhores resultados no atendimento ao público. Tudo conforme a fundamentação já apresentada nos capítulos anteriores, quando se tratou da razão pela qual a negociação coletiva na Administração Pública, para além de outros princípios constitucionais, encontra robusto respaldo também no princípio da eficiência, previsto no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal.

Levadas a efeito as premissas trazidas pelo artigo 6º, da Lei Municipal n. 13.303/2002, pode-se afirmar que os conflitos que envolvem os interesses coletivos trabalhistas dos servidores públicos, ao serem objeto do SINP-SP, passam a ser analisados não apenas sob a perspectiva dos interesses desses trabalhadores. De forma concomitante à análise desses interesses, há sempre que se perquirir qual é a forma de resolução do conflito mais condizente com os anseios da sociedade.

Assim, utilizando-se dos conceitos expostos no capítulo inaugural do presente trabalho, sabe-se que um conflito que envolve interesses coletivos trabalhistas dos servidores públicos representa uma conduta antagônica manifestada pela entidade pública, de um lado, e pelos seus trabalhadores e as entidades sindicais que os representam, do outro, estando essas condutas baseadas em entendimentos divergentes acerca da justa forma de solução de uma pretensão de ordem trabalhista.

Também se amparando nesses conceitos, sabe-se que a divergência acerca da justa forma de solução pode se referir à alocação de um bem escasso ou à atribuição de um encargo inevitável, recusado pelos sujeitos do conflito. No caso de transferências de horário ou período de trabalho (diurno ou noturno) e de local de lotação (repartições, órgãos, etc.),

---

<sup>463</sup> STOLL, Luciana Bullamah. *Negociação coletiva no setor público*. São Paulo: LTr, 2007. p. 142.

<sup>464</sup> RAPASSI, Rinaldo Guedes. *Direito de Greve de Servidores Públicos*. São Paulo: LTr, 2005. p. 89.

em razão da necessidade imperiosa de reorganização administrativa dos entes públicos, por exemplo, tem-se à atribuição de um encargo inevitável, recusado pelos servidores a ele sujeitos.

Diante disso, pode-se afirmar que, caso esses conflitos hipotéticos fossem tratados no âmbito do SINP-SP, o artigo 6º, da Lei Municipal n. 13.303/2002, determinaria que mais do que a satisfação dos servidores, fossem adotadas soluções que trariam benefício real para a sociedade, que, na realidade, passaria a ser um dos sujeitos interessados na resolução do conflito, senão o principal. Assim, ao tratar desses conflitos hipotéticos, os atores que compoariam o SINP-SP deveriam se atentar para que fossem identificadas maneiras que fizessem com que as transferências em análise fossem efetivadas da forma mais conveniente à população, e não apenas aos servidores.

Pelo exposto, vê-se que a previsão legislativa deixa claro que o principal objetivo do SINP-SP é a otimização dos serviços realizados pelos servidores públicos do Município, a fim de que esses sejam prestados em consonância com o princípio constitucional da eficiência, em prol dos cidadãos paulistanos, que tanto dependem desses serviços.

Cumpra-se evidenciar aqui que também não seria a mera falta de previsão legislativa, preceituando que determinado sistema de negociação terá o propósito de atender ao princípio da eficiência, que seria capaz de afastar, por si só, desse sistema, esse propósito. Aliás, como observado no segundo capítulo do presente trabalho, o propósito de observância ao princípio da eficiência é premissa presente em toda relação jurídica que envolve a Administração Pública. Todavia, tal como também já exposto nesta dissertação, no capítulo anterior, não se pode negar a força proveniente de um expresso texto legislativo, capaz de afastar (ou ao menos reduzir) interpretações ambíguas ou mesmo o ímpeto daqueles que, para todos os atos da Administração, demandam imperiosa previsão legal.

Pois bem, vistas essas duas primeiras relevantes características do SINP-SP – expressa previsão legal e intuito precípua e expresso de concretização do princípio da eficiência –, passa-se, então, ainda antes da análise específica de cada um dos elementos que compõem esse sistema, a tratar dos convênios mediante os quais se deram o seu efetivo regramento.

Com efeito, a Lei Municipal n. 13.303/2002 apenas previu a criação do SINP-SP e o tratou sobre o seu principal objetivo. O efetivo regramento das atividades de negociação do SINP-SP, porém, somente adveio com a ratificação de convênio celebrado entre a Administração Municipal, as entidades sindicais e os demais agentes consultivos que passariam a compor esse sistema permanente, o que, inclusive, também foi previsto pela Lei

Municipal n. 13.303/2002, no parágrafo único, do seu artigo 6º, ao dispor que o sistema de que trata esse diploma poderia ser instituído por meio de convênio.

O primeiro convênio que tratou sobre o SINP-SP foi celebrado ainda no ano de 2002 e foi denominado Convênio do Sistema de Negociação Permanente da Prefeitura do Município de São Paulo. Esse convênio regrou as atividades do SINP-SP, nos seus primeiros anos de existência.

Conforme será visto com maiores detalhes a seguir, as atividades do SINP-SP foram suspensas, voltando a ser realizadas apenas em maio de 2013, quando então foi celebrado um novo convênio entre a Administração Municipal, as entidades representantes dos servidores e os demais agentes consultivos que compõem o sistema. Esse segundo convênio detém a mesma denominação que o anterior e regula as atividades do SINP-SP até os dias atuais. Como este último convênio tem previsões bem similares às existentes no convênio de 2002 e é o que está atualmente em vigência, a análise do presente trabalho se limitará ao seu teor, a fim de que não haja exposição repetitiva ou sobre disposições que já não produzem mais efeitos práticos nas negociações.

O convênio ora em vigor<sup>465</sup> aborda de forma analítica os pontos mais importantes relativos ao SINP-SP, deixando ao que denomina de Regimento Interno do SINP o tratamento de algumas outras questões. No início, o convênio trata dos princípios e dos objetivos gerais e específicos desse sistema. Após isso, ele traz abordagem sobre a estrutura organizativa do sistema, as suas instâncias deliberativas e o sistema decisório do SINP-SP. Posteriormente, esse convênio estabelece as prerrogativas e os procedimentos das mesas de negociação desse sistema. Ao final, traz o convênio previsões sobre o denominado Fórum das Entidades Representativas dos Servidores Públicos Municipais do SINP, órgão que será objeto de análise a seguir.

A minúcia com a qual as questões são tratadas no convênio celebrado em 2013 parece ter o desiderato justamente de bem esclarecer as obrigações a que as partes convenientes passaram a se sujeitar, quando manifestaram o desejo de ingressar no sistema. Como afirmou o próprio Prefeito do Município de São Paulo à época, Fernando Haddad, na primeira reunião<sup>466</sup> do sistema ocorrida naquele período, a celebração do convênio visou à

---

<sup>465</sup> PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. *Convênio do Sistema de Negociação Permanente da Prefeitura do Município de São Paulo*. Disponível em: <[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/gestao/arquivos/CONVENIO%20SINP%20-%20versao%20final%20em%2005\\_07\\_2016.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/gestao/arquivos/CONVENIO%20SINP%20-%20versao%20final%20em%2005_07_2016.pdf)>. Acesso em: 2 nov. 2018.

<sup>466</sup> PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. *ATA Reunião - MARÇO 2013*. Disponível em: <<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/planejamento/arquivos/ATA%2001APROVADA.pdf>>. Acesso em: 2 nov. 2018.

consecução da formação de um pacto que homenageia o princípio da transparência, ensejando, outrossim, e por consequência, a observância do princípio da boa-fé. Trata-se, portanto, de pacto cujas cláusulas devem ser respeitadas por todos os gestores públicos e as entidades privadas que, por livre e espontânea vontade, aceitaram se sujeitar às regras desse sistema permanente de negociação.

Ao contrário do que ocorre na COPERT e em outros sistemas com estruturas mais simples, o maior grau de minúcia existente nas previsões que tratam sobre o SINP-SP parece ser um fator positivo desse sistema. De fato, diante da grande quantidade de atores que compõem o SINP-SP, pode-se pensar que as atividades de negociação não lograriam êxito, caso a disciplina da estrutura desse sistema e as suas regras procedimentais fossem totalmente relegadas para serem discutidas nas reuniões ocorridas nas próprias mesas de negociações, tal como ocorre em sistema menores.

As primeiras previsões existentes no convênio parecem ter o propósito de esclarecer aos atores que compõem o sistema e a toda a sociedade qual é a função do SINP-SP e qual é a sua posição na estrutura administrativa municipal. Nesse sentido, logo na sua segunda cláusula, o convênio estabelece que o SINP-SP compreende a aplicação de metodologia participativa de tratamento de conflitos e de encaminhamento de assuntos pertinentes às relações funcionais, de trabalho e à valorização profissional dos servidores. Ainda segundo essa mesma cláusula, o SINP-SP estatui-se em um conjunto articulado de postulados, princípios e regras, destinado a estimular compromissos e a promover a participação organizada de funcionários, visando à eficiência e à qualidade dos serviços públicos municipais.

A seguir, o convênio dispõe que o SINP-SP não se constitui em cogestão administrativa, não repassa responsabilidades administrativas a terceiros, não impõe limitações ao exercício constitucional da atividade sindical e não restringe a autonomia e a legitimidade de interesses dos partícipes.

Trata-se de previsão que nitidamente busca não apenas delimitar as competências que detêm cada um dos atores que compõem o sistema, como também evidenciar que não haverá intervenção, por parte de um ator, nas atividades que devem ser desenvolvidas pelos outros. Demonstra, dessa forma, que as atividades a serem desenvolvidas no sistema respeitarão as competências administrativas legalmente previstas e, ao mesmo tempo, preservarão as liberdades sindicais, os direitos dos servidores e o direito de participação dos cidadãos, enquanto usuários dos serviços públicos.

Após essas primeiras previsões, as cláusulas do convênio passam a tratar sobre

os princípios e os objetivos gerais e específicos do SINP-SP.

Além dos princípios que regem a Administração Pública como um todo (legalidade, moralidade, impessoalidade, etc.), o convênio faz menção a outros princípios específicos. Trata do já abordado princípio da eficiência, conceituando-o como aquele que inclui garantia da atuação direta na universalização do atendimento dos serviços públicos à população e a satisfação dos seus interesses. Trata também dos princípios do caráter participativo, da publicidade e também da liberdade sindical, afirmando que, por esse último, reconhece-se não apenas as entidades sindicais, como também o direito de greve dos servidores públicos.

Ainda no que concerne aos princípios que regem e informam o SINP-SP, o convênio faz menção ao princípio da boa-fé a as suas diversas vertentes, quais sejam a ética, a confiança recíproca, a honestidade de propósitos e a flexibilidade para negociar.

Posteriormente, o convênio trata sobre os objetivos gerais e específicos do SINP-SP. Vê-se, quanto ao ponto, que alguns deles se destacam justamente pela capacidade de sintetizar, na própria literalidade do seu enunciado, a vasta compreensão teórica existente acerca da importância da instituição de um canal de negociação como forma de resolução dos conflitos funcionais, como explanado ao longo de todo o presente trabalho. Entre esses objetivos, cita-se o de propor formas, indicar diretrizes, discutir e contribuir para a consecução das finalidades e para o aprimoramento da qualidade e da eficácia do serviço público municipal; o de contribuir para o desenvolvimento das relações funcionais e de trabalho, proporcionando o tratamento dos conflitos que insurgem em seu curso; e o de promover a valorização, dignificação, motivação e qualificação profissional dos servidores.

Após isso, o convênio passa a tratar da estrutura do SINP-SP. Dispõe que esse sistema se organiza em instâncias deliberativas, instâncias consultivas e no Fórum das Entidades Representativas do Serviço Público Municipal.

As instâncias deliberativas se referem às Mesas de Negociação Permanentes, a exemplo daquelas que existem no sistema de negociação federal, acima abordado. O convênio dispõe que a Mesa de Negociação Permanente é *a reunião sistemática e regrada de representantes da Administração e de Entidades Representativas dos Servidores Públicos Municipais, que aplica e desenvolve metodologia participativa previamente acordada entre as partes subscritoras, estatuída no Convênio e em Regimento Interno próprio.*

Ainda conforme os termos do convênio, o sistema de Mesas de Negociação Permanente, descentralizado e articulado, contará com Mesa Central de Negociação, Mesas

Setoriais, instaladas nas Secretarias Municipais, a exemplo da Saúde e da Educação, e Mesas Locais ou Regionais, instaladas em unidades prestadoras de serviços.

As instâncias consultivas são integradas por entidades que, sob a concordância dos atores que representam a Administração e os Servidores Municipais, são chamadas a se manifestar visando à superação dos impasses surgidos ao longo das negociações. Por fim, o Fórum das Entidades Representativas do Serviço Público Municipal, como dispõe expressamente o convênio, é integrado por todas as entidades representativas dos Servidores Municipais subscritoras desse acordo.

Posteriormente, o convênio começa a abordar aspectos relacionados aos atores, aos processos e ao conteúdo das negociações. Nos próximos tópicos, seguirão as análises sobre cada um desses elementos que compõem esse sistema municipal permanente de negociação. Antes, porém, seguindo a ordem de exposição já adotada no presente trabalho, no capítulo anterior, faz-se oportuna a exposição dos aspectos relacionados ao elemento contexto e à forma como esse elemento influenciou nas atividades promovidas no sistema de negociação ora em análise.

#### ***4.1.2 Contexto da criação e do desenvolvimento das atividades do SINP-SP***

Pelo elemento contexto, como já observado no capítulo anterior, entende-se o complexo de condições sociais, políticas e econômicas, externas e internas ao sistema, efetivamente capazes de influenciar a relação existente entre os atores que o compõem.

No que concerne ao Sistema de Negociação Permanente do Município de São Paulo – SINP-SP, ao se analisar essas condições, verifica-se que as atividades sociais e políticas que embasaram a criação desse sistema remontam ao fim da década de oitenta, do século passado, mais precisamente ao ano de 1989, quando estava em curso, no Município de São Paulo, o Governo de Luiza Erundina de Souza, eleita Prefeita pelo Partido dos Trabalhadores – PT.

Douglas Gerson Braga<sup>467</sup> afirma que, ao longo desse governo, foram produzidos relevantes estudos visando aprimorar a democratização administrativa das relações de trabalho e a qualificação dos serviços públicos municipais. Esses estudos foram encampados pela Prefeita já naquela época, que aceitou remetê-los, em forma de projeto de lei, à Câmara

---

<sup>467</sup> BRAGA, Douglas Gerson. *Conflitos, eficiência e democracia na gestão pública*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2002. p. 81.



Municipal, propondo a criação de um sistema permanente de negociação, nos moldes do que se estuda no presente trabalho. Esse projeto, contudo, não foi aprovado, embora tenha servido de substrato teórico para as proposições legislativas que seriam originadas no Município de São Paulo, na década seguinte.

Segundo o referido autor<sup>468</sup>, à época técnico da Assessoria de Relações de Trabalho da Secretaria da Administração do Município de São Paulo, não obstante a qualidade do material produzido e a aparente afinidade política dos interlocutores interessados, a implementação do projeto que previa o sistema foi inviabilizada pela própria falta de apoio dos atores que comporiam o sistema.

Afirma ele que, naquele período, havia grande apego às práticas até então adotadas pelos administradores públicos e sindicalistas que deveriam promover o sistema de negociações que estava sendo proposto. Os administradores não queriam acabar com a concentração do poder político que possuíam. Os representantes dos sindicatos, inseguros com as críticas que os denominavam cooptados políticos, preferiam, na prática, manter posturas radicais e conflitivas, tendo, inclusive, deflagrado greves com duração até maiores que as ocorridas anteriormente ao governo dos Partidos dos Trabalhadores, em curso aquela época.

Nos Governos Municipais seguintes, sob as gestões de Paulo Maluf (1993-1996) e de Celso Pitta (1997-2000), não houve alterações nesses cenários, não ocorrendo grandes avanços no que concerne à negociação coletiva na seara pública paulistana.

Foi no Governo Municipal de Marta Suplicy, iniciado em 2001, que o SINP-SP foi efetivamente criado. Como explicado pelo entrevistado Fausto Augusto Junior, para o Partido dos Trabalhadores, ganhar a eleição no Município de São Paulo, naquele momento, após duas eleições com vitórias de outro partido, era muito importante. Todavia, havia a compreensão de que era preciso construir uma nova relação com as entidades sindicais de servidores públicos, visto que a última experiência do partido no Município, no Governo Luiza Erundina, como visto, havia sido marcada por um período de muitos conflitos e dificuldades nessa seara.

A Administração Municipal, então, buscou experiências já existentes sobre esse assunto. Como elucida Fausto Augusto Junior, além de Douglas Gerson Braga, que já havia desenvolvido esse trabalho no Governo Erundina, a Prefeita Marta Suplicy foi buscar auxílio

---

<sup>468</sup> BRAGA, Douglas Gerson. *Conflitos, eficiência e democracia na gestão pública*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2002. p. 81.

dos gestores da área da saúde, que, conforme já observado quando se tratou sobre as Mesas do SUS, no capítulo anterior, também tratavam dessas questões desde o fim da década de 1980. Nesse sentido, seguem as palavras do entrevistado:

(...) Você tinha embaixo do comando da Prefeita a Mônica Valente. A Mônica Valente vinha do SINDSAÚDE. Ou seja, ela tinha vivido a experiência do SINP lá do Hospital do Servidor Público. Embaixo dela você tinha a Helena Kerr que era uma figura que pensava a gestão. Isso é tão forte que quando a Helena sai no meio do mandato, quem assume a Secretaria de Gestão (...) é a Mônica Valente. E por baixo da Mônica Valente, quer dizer, quem era o Chefe de Gabinete da Mônica Valente em todos esses momentos, era o Duvanier, que vinha do SINDSAÚDE, que também vinha do Servidor Público. (...). Depois ele vai montar o SINP lá no Governo Federal. Então, essa concepção estava na cabeça desses gestores. (...) E lembrando que essa lógica de negociação vem pelas Mesas da Saúde do SUS.

Como se vê, do ponto de vista da gestão, a compreensão do contexto no qual foi constituído o SINP-SP demanda o conhecimento da origem das pessoas que, naquele momento, auxiliaram na criação dessa nova forma de relacionamento com as entidades sindicais.

Do ponto de vista dos representantes dos servidores, as compreensões já eram mais difusas. O entrevistado aponta alguns sindicatos que se destacaram quanto ao período da criação do SINP-SP. Havia o Sindicato dos Servidores Municipais de São Paulo-SINDSEP, que se alinhava, naquele período, às ideias dos representantes do Governo e tinha, por afiliados, principalmente servidores da área da saúde e das creches, além de servidores da área funerária e de outras áreas mais gerais. Além disso, havia o Sindicato dos Profissionais em Educação no Ensino Municipal - SP – SINPEEM, que possuía um grande número de servidores afiliados e, por consequência, um elevado poder de mobilização, quando buscava a satisfação das suas pretensões.

Nesse período, os serviços públicos do Município vinculados às áreas da saúde e da educação passavam por importantes transformações para a população de São Paulo, demandando, portanto, bastante atenção dos gestores para com os servidores e as respectivas entidades representativas desses setores. Quanto a esse ponto, recordando-se principalmente de passagens referentes à substituição do programa de saúde municipal até então existente,

denominado Programa de Atendimento à Saúde – PAS, e à implementação dos centros de educação, denominados Centro Educacionais Unificados – CEU's, o entrevistado faz as seguintes observações:

Quando você pega esse lado da saúde, você também não pode esquecer que teve o PAS. O PAS descontrói toda a saúde do Município, terceiriza tudo para a iniciativa privada. Os hospitais são entregues para a iniciativa privada. E a Marta começa a remontar o PAS aqui. Então, você tem várias ações acontecendo ao mesmo tempo. As unidades básicas de saúde e os hospitais sendo reconstruídos. Esse povo todo da saúde voltando para as unidades de trabalho, passadas as duas gestões do Maluf. Você tem toda a reorganização do sistema de educação por meio dos CEUS. Os CEUS também estão sendo implementados. Dentro do CEUS, têm as creches. As crecheiras estão negociando se transformar professores, porque a LDB [Lei de Diretrizes e Bases] (...) está reintroduzindo o pessoal da educação infantil para dentro da educação geral, eles estão saindo da assistência social e indo para a educação. Isso está acontecendo tudo nesse momento.

Havia, ainda, nesse contexto, um outro grupo de associações, cujas práticas de reivindicação e negociação se davam habitualmente a partir de uma outra lógica, diversa daquela promovida pelas associações que representavam os servidores das áreas da saúde, da educação e da base, a exemplo dos servidores das áreas operacionais. Eram práticas mais atreladas diretamente à cúpula da Administração.

Essas entidades, em razão das atividades desempenhadas pelos servidores que elas representavam, tinham o histórico de ter acesso mais direto aos gestores das Secretarias, tendo, assim, a possibilidade de realizar uma pressão mais direta a essas pessoas, independentemente da existência de instância formais de negociação ou mesmo da promoção de manifestações coletivas por parte dos seus filiados. Fausto Augusto Junior cita como exemplos desse segundo grupo, o caso dos procuradores do Município, na Secretaria de Justiça, e dos engenheiros, no departamento de obras.

O ponto nodal, nesse cenário, foi a adoção, por parte da Administração Municipal, de uma posição firme de gestão, que encampava a ideia de que as negociações, a partir de então, deveriam ser feitas em um único ambiente, por meio de um canal permanente de diálogo central. Quebrou-se, assim, elos até então existentes com algumas associações, implementando-se a compreensão de que a negociação deveria ser promovida

nas Mesas do SINP-SP, não havendo mais formas diversas de acesso à Administração, para apresentação de pretensões de cunho trabalhista, independentemente da área de que se estivesse a tratar.

Muitas entidades sindicais apoiaram a decisão da Administração. Algumas delas manifestam-se expressamente como entidades participativas de todo esse processo, reconhecendo a época da criação do SINP como um período no qual houve um diálogo até então inexistente entre a Prefeitura e os servidores públicos.<sup>469</sup>

No decorrer do Governo Marta, criaram-se lei, portarias, convênio e outros instrumentos burocráticos que visaram institucionalizar o sistema. Nas mesas, as negociações realizadas ao longo dos 4 (quatro) anos de governo buscaram, notadamente, a criação de planos de carreira. Fausto Augusto Junior explica que essa política visava equalizar a situação das diversas carreiras municipais, eliminando distorções históricas existentes entre elas. Segundo o entrevistado, a Administração Municipal entendia que essas distorções não podiam ser sanadas mediante a concessão de meros reajustes lineares, visto que essa espécie de reajuste, quando concedido, fazia com que todos servidores subissem de forma igual, reproduzindo o patamar de disparidade até então existente entre as diversas carreiras.

No Governo Serra, as atividades do SINP-SP se mantiveram eficazes por um considerável período. Aos poucos, porém, as Mesas do SINP-SP foram se esvaziando, tendo essa “inação” se consolidado durante o Governo Kassab, ao final de 2008. Na realidade, conforme esclarece Fausto Augusto Junior, aos poucos, a Gestão foi “deixando de utilizar o SINP”. Nesse sentido, ao tratar sobre a suspensão das atividades do SINP-SP nesse primeiro período, o entrevistado afirma:

Como você mata o SINP? Você mata o SINP-SP quando você começa a negociar individualmente com as associações. (...). Quando você começa a tirar a pauta do servidor da Mesa. (...). Isso cria as fraturas internas.

Assim, embora sob o aspecto formal (de legalidade) o SINP-SP não tenha sido efetivamente encerrado nesse primeiro período, o fato é que as suas atividades foram paralisadas pela própria ausência de interesse dos atores que compunham o sistema, em utilizar a sua estrutura.

---

<sup>469</sup> SINDICATO DOS SERVIDORES MUNICIPAIS DE SÃO PAULO – SINDSEP. *História*. São Paulo, 2018. Disponível em: <<https://sindsep-sp.org.br/institucional/historia>>. Acesso em: 24 nov. 2018.

Em 2013, já durante o Governo de Haddad, as atividades do SINP-SP são retomadas. Nesse momento, o modelo federal de negociação, a Mesa Nacional de Negociação Permanente – MNPN, analisada no capítulo anterior, já havia sido implementado e se mantinha em efetiva atividade. O Governo Municipal, portanto, foi buscar no Governo Federal as balizas nas quais sustentaria a sua política de gestão de pessoas. Quanto a esse ponto, o entrevistado afirma:

O governo Lula, ele bebe das fontes do Governo da Marta. (...) O Governo Haddad já é o contrário. O Governo Lula está em alta, ele está entrando. (...). Ele vai beber de ferramentas que estavam lá. Como a ferramenta já existia, já havia sido testada, é razoável que ele [a] implementasse.

Vistos os principais aspectos relacionados ao contexto, passa-se, então, para a análise dos atores que integram o SINP-SP.

#### ***4.1.3 Atores que compõem o sistema***

Os atores que compõem o SINP-SP podem ser divididos entre aqueles que representam os administradores do Município, formando o que o convênio denomina bancada da Administração Municipal, aqueles que representam os servidores, formando a denominada bancada das Entidades Representativas dos Servidores Públicos Municipais e aqueles que compõem as instâncias consultivas do SINP-SP.

Os atores que representam a Administração Municipal diferenciam-se a depender da espécie da Mesa de Negociação que se está a tratar. Conforme dispõe o convênio, no caso da Mesa de Negociação Central, a bancada da Administração Municipal é composta por membros das Secretarias do Planejamento, Orçamento e Gestão; do Governo Municipal; de Relações Governamentais; da Educação e da Saúde, formando um grupo de 5 (cinco) representantes, um de cada uma dessas Secretarias.

O entrevistado Fausto Augusto Junior, ao se referir às Secretarias e às formas como os secretários se relacionavam, explica um efeito prático muito interessante, advindo do modo como era composta a bancada da Administração Municipal na Mesa Central do SINP-SP:

Quando você olha sob o ponto de vista da Gestão o papel que a Mesa

oferecia, muitas vezes a Mesa oferecia também para a Gestão uma trava do *lobby* que as Secretarias faziam. Então, a Secretaria de Saúde, a Secretaria de Educação, a Secretaria... ou seja, as grandes Secretarias elas tendiam a forçar a sua política, inclusive a sua política de pessoal. A gente sabe que na gestão pública funciona assim. Um secretário briga com o secretário de finanças porque ele quer privilegiar a sua estrutura. Por “n” motivos, porque ele acha que vai ter greve, porque ele acha que é importante, enfim, para efetivar a sua política. E a Mesa travava essa relação. Ela ajudava a fazer essa trava. Que a Secretaria de Gestão sozinha não conseguia fazer. Então, a Mesa também servia como um *álibi* para a Gestão muitas vezes não dar o reajuste para os professores que os professores queriam. Eles [Gestão] diziam: “não, mas tem que tratar de todo mundo. Como é que vai tratar de todo mundo? O dinheiro é só esse aqui? Como a gente distribui o dinheiro para todo esse conjunto de servidores?” Então, a Mesa também funcionava do lado da Gestão. Ela vai quebrando os *lobbys*. A vantagem do SINP-SP é quebrar os *lobbys*... do lado de cá, e do lado de lá.

Já sobre a formação das Mesas Setoriais, prevê o convênio que a bancada da Administração Municipal é composta por até 5 (cinco) representantes do Executivo Municipal, sendo, obrigatoriamente, um da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão e outro da Secretaria pertencente ao setor a que se refere a negociação.

Vê-se que essa disposição do convênio tem o objetivo de fazer com que os atores representantes da Administração Municipal, nas Mesas Setoriais, sejam escolhidos conforme a Secretaria e, por consequência, a matéria que será objeto da negociação. Procura essa disposição fazer com que sejam selecionados os representantes dos entes públicos a partir daquilo que a doutrina denomina ser o *nível* da negociação, sendo esse nível, no presente caso, diferenciado conforme o assunto que será objeto da Mesa Setorial.

Essa disposição é importante, pois privilegia que a negociação seja promovida, no âmbito da Administração Municipal, pelos gestores que detêm a *expertise* e a capacidade deliberativa acerca de determinado assunto e que terão que lidar com os benefícios e os malefícios resultantes do objeto negociado. Como exemplo, cita-se as matérias afetas às áreas da saúde e da educação, que possuem Mesas Setoriais no SINP-SP.

Outro ponto que parece ter merecido atenção dos gestores municipais, quando da efetiva aplicação das regras referentes à representação da Administração Municipal, foi

a observância da premissa de que o processo negocial não pode ser tratado por figuras muito distantes daquelas que têm o efetivo poder decisório acerca das matérias em debate. Como já observado no capítulo anterior, segundo a própria OIT<sup>470</sup>, é importante que os conflitos sejam abordados o mais próximo possível da sua fonte, para que os principais gestores públicos não apenas sejam efetivamente responsabilizados por suas ações e compromissos, como também para que eles sejam rapidamente instados a prestar esclarecimentos e assistência a respeito de algum assunto que se torne pendente de deliberação, ao longo do processo negocial.

A análise das atas das reuniões ocorridas no SINP-SP, disponibilizadas no site da Prefeitura de São Paulo<sup>471</sup>, revela que os próprios secretários municipais estavam muitas vezes presentes nas reuniões, inclusive, ao longo da etapa de reinauguração desse sistema, em 2013. Esse fato parece ter trazido mais confiança para as entidades sindicais, acerca da credibilidade das deliberações que estavam sendo tomadas nas reuniões promovidas no sistema. Da mesma forma, esse fato, ao menos em tese, também parece colaborar para que seja trazida mais celeridade ao processamento das deliberações, haja vista que os efetivos representantes das instâncias referentes aos assuntos negociados se fazem presentes nas reuniões, excluindo a necessidade de que sejam feitas tramitações e comunicações intermediárias.

Já quanto aos atores que representam os servidores, verifica-se que o convênio foi celebrado por mais de 30 (trinta) entidades representativas, entre elas associações, sindicatos e federações. Essas entidades representam servidores públicos que realizam as mais diversas atividades no Município. Apenas a título de exemplo, citam-se a Associação Odontológica da Prefeitura de São Paulo – AOPSP, o Sindicato dos Auditores Fiscais Tributários do Município de São Paulo – SINDAF-SP, o Sindicato dos Trabalhadores Públicos da Saúde no Estado de São Paulo – SINDSAÚDE e a Federação dos Trabalhadores Públicos Municipais do Estado de São Paulo – FETAM-SP.

Tal como se dá no caso dos atores que representam a Administração Municipal, o convênio dispõe que a bancada de Entidades Representativas dos Servidores Públicos

---

<sup>470</sup> ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, Departamento das Actividades Sectoriais (SECTOR). *Manual de negociação coletiva e resolução de conflitos no serviço público*. Genebra: OIT, 2011. p. 106. Disponível em: <[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilia/documents/publication/wcms\\_234422.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilia/documents/publication/wcms_234422.pdf)>. Acesso em: 2 nov. 2011.

<sup>471</sup> PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. *Sistema de Negociação Permanente - SINP*. São Paulo, 2018. Disponível em: <<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/gestao/sinp/index.php?p=145880>>. Acesso em: 3 nov. 2018.

Municipais se diferenciara a depender da espécie da Mesa de Negociação que se está a tratar. No caso da Mesa Central, segundo o teor do convênio, essa bancada deve ser composta por 14 (quatorze) representantes, sendo dois representantes de entidades representativas do conjunto dos servidores, três representantes de entidades representativas dos servidores da Saúde, quatro representantes de entidades representativas dos servidores da Educação, um representante do Sindicato dos Guardas Cíveis Metropolitanos de São Paulo – SINDGUARDAS-SP e quatro representantes da Federação das Associações Sindicais e Profissionais dos Servidores da Prefeitura Municipal de São Paulo – FASP.

No que concerne a esse ponto, é importante observar que o Fórum das Entidades Representativas dos Servidores Públicos Municipais do SINP-SP, grupo composto pelo conjunto de todas as entidades representativas dos Servidores Municipais subscritoras do convênio, possui bem mais do que os 14 (quatorze) componentes designados como atores da Mesa. Em razão disso, a limitação do número de representantes dos servidores na Mesa Central foi tema que acabou merecendo destaque desde as primeiras reuniões do SINP-SP, ainda antes, aliás, da própria celebração do convênio, que passou a regram expressamente o assunto.

Nessas reuniões, ocorridas em 2013, a Administração Municipal demonstrou preocupação com o fato de que, naquele momento, as negociações estavam sendo realizadas com a presença e a participação de 38 (trinta e oito) entidades representativas dos servidores. O observador dessas reuniões, posteriormente designado como *Ombudsman* do SINP-SP, Professor Arnaldo Mazzei Nogueira (FEA/USP), destacou que a efetividade dos trabalhos realizados nas Mesas de negociação estaria condicionada a um número mais reduzido de representantes dos servidores, sob pena de tornar as negociações inoperantes.<sup>472</sup>

Posteriormente, como evidenciam os próprios termos do convênio, discutida a questão, as entidades representativas dos servidores concordaram com a sugestão de que a Mesa Central contivesse apenas 14 (quatorze) componentes na bancada de Entidades Representativas dos Servidores Públicos Municipais. Tratou-se de deliberação de extrema importância, pois, somente assim, possibilitou-se que o SINP-SP não se tornasse uma instância dotada de atores em número desarrazoado, fato que, sem dúvidas, permitiu a evolução das negociações promovidas nesse sistema.

No que concerne às Mesas Setoriais, o convênio dispõe que a bancada de

---

<sup>472</sup> PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. *Ata Reunião - 29 de abril 2013*. Disponível em: <<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/planejamento/ATAseis.pdf>>. Acesso em: 3 nov. 2018.



Entidades Representativas dos Servidores Públicos Municipais deve ser composta por representantes indicados pelas entidades representativas dos servidores municipais do respectivo setor.

Fausto Augusto Junior explica como se dava, na prática, o processo de formação do assunto que seria discutido na Mesa Central e nas mesas setoriais. Embora a análise se refira de forma mais detalhada ao primeiro período do SINP-SP (2002-2008), trata-se, em regra, da mesma lógica que orienta esse sistema de negociação até os dias atuais:

Você tinha três negociações diferentes. Interessante. Vamos pegar as associações. As associações têm a FASP, que é uma federação. A federação definia quem era que ia para a Mesa. Ia sempre um representante da FASP e dois representantes de outras associações, que eram escolhidos dentro da FASP, dentro da Federação. Esse grupo da Federação ia para o Fórum, que se reunia com as outras forças. Era uma segunda negociação. E depois esse grupo ia para a Mesa propriamente dita de negociação. (...). Esse era o formato, porque se você enfiasse trinta entidades, não tinha como negociar. Então, as negociações vinham sempre anteriores. Então, você fazia camadas de negociação, até chegar na negociação propriamente dita. E para a Mesa Central ia sempre as negociações gerais. Não iria discutir o problema da Guarda dentro da Mesa Central. Você só iria discutir a Guarda se a Mesa Setorial da Segurança não conseguisse resolver o problema dela e remetesse o problema para a Mesa Central.

Além dessas minuciosas disposições concernentes aos representantes da Administração Municipal e aos representantes dos servidores, um dos aspectos mais interessantes no que tange aos atores que compõem o SINP-SP refere-se às previsões que versam sobre os atores que não representam nenhum dos polos da relação comercial. Trata-se das previsões que versam sobre o que o convênio denomina instâncias consultivas do SINP-SP.

Segundo o convênio, as instâncias consultivas podem ser constituídas por entidades sociais, pelas Representações dos Conselhos Municipais de participação da sociedade civil, pela Ouvidoria Geral do Município e pelo *Ombudsman*, não sendo a impossibilidade de constituição de qualquer dessas instâncias causa obstativa ao funcionamento do sistema permanente de negociação.

Dispõe o convênio que das entidades sociais a serem convidadas para integrar as instâncias consultivas do SINP-SP, 3 (três) serão indicadas pela bancada da Administração Municipal e 3 (três) pela bancada das Entidades Representativas dos Servidores Públicos Municipais.

Como preceitua a própria OIT, a presença de atores como esses em um sistema permanente são medidas de apoio ao processo de negociação, que, embora não imprescindíveis, revelam boas práticas de diálogo social.<sup>473</sup>

Uma importante e atuante entidade que vem auxiliando o SINP-SP desde os primeiros anos da sua criação é o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos – DIEESE. Um exemplo dessa atuação é o Projeto de Institucionalização do Sistema de Negociação Permanente da Prefeitura de São Paulo, no qual, em 2004, junto com a Administração Municipal, o DIEESE desenvolveu a criação do Programa de Formação de Negociadores e Assessores dos Sistemas de Negociação Permanente.

Já a figura do *Ombudsman*, por sua vez, tem a atribuição de defender o bom funcionamento do SINP-SP, empreendendo esforços para que as suas regras sejam corretamente aplicadas, cabendo-lhe, ainda, interpretá-las, em caso de dúvidas dos demais atores, e sugerir mudanças e aprimoramentos ao sistema como um todo. Ainda segundo os termos do convênio, a competência material do *Ombudsman* restringe-se à forma de funcionamento do SINP-SP, não lhe competindo, porém, influenciar sobre as pretensões e o conteúdo das negociações em si.

O *Ombudsman*, dispõe o convênio, deve ser indicado de comum acordo pela Administração Municipal e pelas Entidades Representativas dos Servidores Públicos Municipais que integram o sistema. Como já observado, logo quando da reinstalação do SINP-SP, em meados de 2013, mesmo não havendo ainda essa previsão explícita em convênio, esse papel foi desempenhado pelo Professor Arnaldo Mazzei Nogueira, da Faculdade de Economia da Universidade de São Paulo. Entre outras participações, incumbiu ao Professor Arnaldo opinar sobre questões delicadas, a exemplo da relevante discussão acerca da necessidade de limitação do número de representantes dos servidores, para que fosse possível a realização de um trabalho profícuo de negociação na Mesa Central, conforme acima analisado.

---

<sup>473</sup> ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, Departamento des Actividades Sectoriais (SECTOR). *Manual de negociação coletiva e resolução de conflitos no serviço público*. Genebra: OIT, 2011. p. 7. Disponível em: <[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilvia/documents/publication/wcms\\_234422.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilvia/documents/publication/wcms_234422.pdf)>. Acesso em: 2 nov. 2011.

A previsão da presença desses atores que compõem as denominadas instâncias consultivas, alheios, portanto, à estrutura da Administração Municipal e ao grupo de entidades representativas dos servidores, fez com que o SINP-SP fosse considerado por Rinaldo Guedes Rapassi<sup>474</sup> e por outros estudiosos do tema, desde a sua origem, como uma experiência mais aprimorada que as outras existentes no Brasil, acerca da negociação coletiva na seara pública.

Com efeito, vê-se que, por meio da presença e, principalmente, da efetiva participação desses atores, além de uma efetiva democratização das relações de trabalho no âmbito público, torna-se possível aferir se aquilo que está sendo negociado nas mesas que compõem o sistema caminha realmente em prol da melhoria dos serviços prestados à população e, por consequência, em consonância com o interesse público.

#### ***4.1.4 Processo de negociação desenvolvido no SINP-SP***

Pelo que se viu no presente trabalho, o nível de organização das etapas que constituem o processo a ser adotado em um sistema permanente de negociação tende a influenciar o grau de eficácia desse sistema. O convênio que reinaugurou as atividades do SINP-SP, em 2013, também buscou regravar esse relevante elemento do sistema, o seu processo de negociação.

Tomando-se por base a divisão já apresentada neste trabalho, segue a exposição acerca do processo adotado no SINP-SP, conforme cada uma das etapas nas quais ele se desenvolve, quais sejam: fase de início do processo, fase de desenvolvimento das suas atividades e fase de conclusão do processo de negociação.

No que concerne à fase inicial do processo de negociação, consta no convênio a menção de que os atores têm liberdade para a apresentação da pauta de reivindicações, devendo, contudo, serem formalizados os pleitos por meio de apresentação por escrito, com a obrigatória exposição dos motivos que justificam essas pretensões.

Quanto a essa fase inicial, recorda-se que, pelo princípio da razoabilidade,<sup>475</sup> as propostas apresentadas na mesa de negociação devem ser viáveis e equilibradas. Isso, aliás, tende a ser ainda mais relevante em um sistema que possui como um dos seus objetivos primordiais o de trazer eficiência aos serviços públicos, como é o caso do SINP-SP. Nesse

---

<sup>474</sup> RAPASSI, Rinaldo Guedes. *Direito de Greve de Servidores Públicos*. São Paulo: LTr, 2005. p. 89.

<sup>475</sup> ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. *Negociação Coletiva dos Servidores Públicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 391.

espeque, realmente não faria sentido, por exemplo, a apresentação de propostas que, a pretexto de melhorar a situação dos trabalhadores, sabidamente, acarretem, na prática, a diminuição da qualidade dos serviços públicos prestados aos paulistanos.

No que concerne à necessidade da apresentação das pretensões por escrito e de forma fundamentada, já se viu, no capítulo anterior, que tal disposição resulta da observância ao princípio da informação, e tem o propósito de bem delimitar o que será objeto da negociação, a fim de que não sejam realizadas discussões acerca de fatos e fundamentos que não sejam importantes para o deslinde do conflito em pauta.

A ata da segunda reunião,<sup>476</sup> ocorrida após o reinício dos trabalhos do SINP-SP, em abril de 2013, por exemplo, evidencia que a bancada das Entidades Representativas dos Servidores Públicos Municipais apresentou, naquela oportunidade, pauta de reivindicações escrita, que foi impressa e entregue a todos os presentes. Nessa pauta, constava a pretensão de discussão acerca dos seguintes pontos: alteração da lei salarial, revisão anual não inferior à inflação, reposição de perdas retroativas a 2003, fim das terceirizações e parcerias e realização de concursos públicos, com a participação das entidades representativas dos servidores nas comissões. Como também se infere da referida ata de reunião, a fundamentação dessas pretensões foi exposta ao longo das negociações, tendo, ao que parece, tanto as pretensões quanto os seus fundamentos, respeitado o critério de razoabilidade acima citado.

Outro ponto de destaque dessa fase inicial, mas que também tem grande relevância na fase de desenvolvimento das negociações, é a influência do princípio da transparência, corolário lógico do próprio princípio da informação. Esse princípio, como também já observado durante este trabalho, impõe que sejam expostos os dados que justificam a formulação das propostas e contrapropostas apresentadas nas negociações.

Também no que se refere à fase de desenvolvimento das atividades, dispõe o convênio que deverá ser assegurado aos atores do sistema o direito a respostas escritas e arrazoadas, a réplicas e a tréplicas, devendo, outrossim, ser estabelecidos prazos para esses procedimentos no Regimento Interno do SINP-SP, no qual também serão descritas as competências a serem observadas ao longo dos trabalhos promovidos nesse sistema. Ainda quanto a essa fase, o convênio expressa a necessidade de registro das negociações ocorridas

---

<sup>476</sup> PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. *ATA Reunião - ABRIL 2013*. Disponível em: <<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/planejamento/arquivos/ATA%2002APROVADA.pdf>>. Acesso em: 2 nov. 2018.

nas reuniões em atas, com aprovação nas mesas posteriores e formalização dos resultados por intermédio da assinatura de protocolo.

Não obstante todas essas disposições existentes no convênio ora em análise, o estudo das atas das reuniões realizadas no SINP-SP revela que, na realidade, não há um elevado rigor quanto à necessidade de observância de prazos ou outros aspectos relacionados à forma ou a momentos impreteríveis a que estão sujeitas as manifestações dos atores desse sistema permanente de negociação. Com efeito, o teor dessas atas evidencia que prazos e formas de apresentação das pretensões e dos seus fundamentos muitas vezes são convencionados ou alterados nas próprias reuniões, a depender da relevância, da urgência e do grau de controvérsia que existe acerca da matéria submetida à negociação.

Fausto Augusto Junior, ao responder à questão sobre essa etapa do processo de negociação, traz importantes apontamentos acerca de aspectos de ordem prática que aconteciam nas reuniões promovidas no SINP-SP, os quais, de certa forma, evidenciam a impossibilidade de que as etapas e regras previstas no convênio fossem insuscetíveis a alterações.

A prática era a prática da negociação no setor privado. Então, o grupo de cá, o grupo dos trabalhadores, tinha a obrigação de apresentar a sua pauta. E a sua pauta de negociação tinha que ser consensual. E era um drama (...). A pactuação da pauta era um problema. Uma vez que a pauta chegava, a Gestão tem que dar a sua resposta à pauta. Então, eles davam a resposta, a primeira resposta. Agora, era negociação. A primeira resposta nunca era a resposta, né. E aí começa o processo. E às vezes a negociação durava anos. Em alguns casos, você criava os chamados grupos de trabalho. Em algumas coisas muito específicas, você criava lá o grupo de trabalho, com Gestão, com trabalhadores lá do sindicato, para lidar com um problema específico. O plano de carreira, por exemplo, era um grupo de trabalho que montava. (...) Agora, negociação é negociação. Não dá para você dizer que todos os procedimentos eram respeitados, e todos os prazos. A ideia dos prazos era uma forma muito mais para obrigar a Gestão a responder, do que os sindicatos. Porque o histórico do setor público é o de que todo ano o setor público apresenta uma pauta. E todo o ano a Gestão não apresenta proposta de nada. Então, a obrigação era a de que a Gestão precisa apresentar proposta. Mesmo que seja a proposta de que não tem reajuste. Não dá para ficar enrolando o tempo todo. Isso era um acordo. Agora, você

vai falar assim: Era sempre respeitado [o prazo]? Não. A Gestão tinha muito dificuldade de respeitar os prazos. E era cobrada por isso.

Quanto a esse tema, verifica-se que, de fato, parece não existir nenhum problema quanto à não adoção de um procedimento único e imutável por parte dos atores que compõem esse sistema. Aliás, realmente não seria crível que um sistema permanente tão complexo e importante fosse dotado de regras infensas a qualquer tipo de alteração, haja vista o elevado número de variáveis a que estão sujeitos, na prática, os processos negociais coletivos trabalhistas que envolvem a Administração Pública, com todas as suas especificidades. Mais uma vez, o entrevistado traz observações importantes quanto a esses aspectos:

Aí não é simples. Eu até acho que a Secretaria de Gestão queria respeitar os prazos. O problema é conseguir fazer o acerto entre as Secretarias, em especial com a de Finanças. Que muitas vezes a demanda que você tinha, não tinha uma resposta imediata. Você tinha que esperar ver quanto foi a arrecadação para ver se dá, se pode, enfim. (...). Agora, esses procedimentos foram construídos, porque o que você precisava é que a Mesa não fosse um lugar de enrolação. Ela precisava buscar efetividade. (...). Nem que seja o “não”. Eu quero isso. Você fala, “não”. Tá bom, não tem. Mas você tem que dizer que não tem, para o outro lado saber o que faz.

Ainda no que concerne à fase de desenvolvimento das atividades, dispõe o convênio que os atores do sistema poderão, a qualquer tempo, juntos ou separadamente, solicitar consultas e pareceres às instâncias consultivas, podendo também submeter qualquer assunto à mediação dessas instâncias.

Quanto a esse ponto, é importante dizer que, não obstante a relevância que a OIT, os estudiosos do tema e os próprios termos do convênio parecem dar à intervenção das instâncias consultivas, vê-se que, na prática, elas não têm sido muito acessadas pelos atores que representam a Administração Municipal, nem pelos que representam os servidores públicos. Com efeito, as atas das reuniões das mesas de negociação, disponíveis no *site* da Prefeitura, revelam que houve vezes em que os representantes dessas instâncias não estavam presentes. Em outras oportunidades, não obstante a designação e a presença de representantes dessas instâncias nas reuniões, não foram eles efetivamente demandados.

Fausto Augusto Junior tem opinião importante sobre a posição desses atores no SINP-SP, notadamente no que concerne à Câmara Municipal. Afirma o entrevistado que o Poder Legislativo, em regra, achava que o SINP-SP, em certa medida, tirava a sua autoridade, razão pela qual não comparecia com frequência nas reuniões, salvo quando presentes vereadores próximos aos atores que representavam um dos lados da negociação. Em razão disso, segundo o entrevistado, o ponto de vista específico da Câmara Municipal, notadamente o da sua Mesa Diretora, dificilmente era levado para debates nas reuniões.

Segundo Fausto Augusto Junior, isso pode ser visto como algo que acabou se tornando um ponto fraco do SINP-SP. Para o entrevistado, quanto a esse ponto, a prática parece ter caminhado em direção oposta à ideia inicial, pensada quando da elaboração do sistema. A ideia inicial defendia que a efetiva presença do Poder Legislativo nas mesas de negociação era importante, a fim de que, quando o respectivo projeto legislativo chegasse nessa Casa, as coisas já estivessem razoavelmente definidas. Segundo o entrevistado, infelizmente, essa ideia, na prática, não alcançou êxito.

Quanto à fase de conclusão do processo negocial, o convênio traz disposições sobre o critério de decisão, afirmando que, em qualquer mesa de negociação do SINP-SP, será considerado o posicionamento da Administração Municipal e o posicionamento de cada entidade que compõe a bancada das Entidades Representativas dos Servidores Públicos Municipais.

Dispõe ainda o convênio, quanto a essa fase, que as deliberações provenientes do SINP-SP, para produzirem efeitos legais, deverão ser encaminhadas, pela Administração Municipal, na forma e segundo os preceitos legais que regem a Administração Pública, nos prazos e termos estabelecidos no regimento interno.

De certa forma, essa disposição parece ser desnecessária. Tem o efeito de dizer que as partes convenientes observarão o ordenamento jurídico existente relativo ao tema, o que, por certo, não poderia ser diferente.

De qualquer maneira, essa previsão tem o condão de anunciar que os atores que compõem o SINP-SP estarão atentos para as limitações legais e constitucionais que influenciam a negociação. Como exemplo, cita-se o artigo 61, §1º, II, *a*, da CF/88, que, pelo princípio da simetria, preceitua que somente por lei, de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo, pode-se dispor sobre a criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta. Outro dispositivo legal a ser observado é o artigo 169, também da CF/88, que estabelece que qualquer previsão que verse sobre questão remuneratória deverá observar os limites de despesa com pessoal, previstos em lei complementar, bem assim a

existência de prévia dotação orçamentária prevista em lei dessa natureza, suficiente para atender às projeções de despesas com pessoal e os acréscimos dela decorrentes.

Quanto a esse ponto, também vale observar o teor dos protocolos disponibilizados no *site* da Prefeitura de São Paulo, instrumentos que, conforme expõe o convênio, devem ser formalizados para expressar os resultados obtidos com as negociações promovidas no SINP-SP. Mediante essa análise, vê-se que, nas oportunidades em que os conteúdos das negociações resultaram em efetiva oneração aos cofres municipais, houve, nos respectivos protocolos, a previsão de que o teor desses instrumentos seria enviado, em formato de projeto de lei, à Câmara Municipal, para o fim de que o imprescindível processo legislativo tivesse seguimento.

Foi assim, por exemplo, na oportunidade em que foi pactuado o Protocolo n. 02/2013<sup>477</sup>, que tratou sobre a alteração dos critérios de definição dos benefícios por produtividade, auferidos pelos auditores fiscais do Município de São Paulo.

Procedeu-se da mesma forma na oportunidade em que foi celebrado protocolo relativo à área da educação, no ano de 2015.<sup>478</sup> Por meio desse protocolo, a Administração Municipal comprometeu-se a enviar projeto de lei à Câmara Municipal, no qual, entre outros assuntos, foram tratadas matérias sobre reajuste do piso salarial, reenquadramento funcional, permuta e jornada de trabalho dos profissionais dessa área.

Seguindo essas mesmas premissas, foi celebrado, em outubro de 2014, protocolo relativo à área da saúde.<sup>479</sup> Nessa ocasião, a Administração Municipal comprometeu-se a enviar projeto de lei, à Câmara Municipal, contendo o conteúdo das negociações celebradas na Mesa Setorial da Saúde do SINP-SP, que buscaram reestruturar todas as carreiras e o quadro remuneratório dos profissionais desse setor. Posteriormente, o projeto contendo o objeto dessas negociações foi realmente enviado à Câmara Municipal, tendo tramitado sob o número 507 de 2014, convertendo-se, ao final do processo legislativo, na Lei Municipal n.

---

<sup>477</sup> PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. *Protocolo de Negociação n° 02/2013 - 10 de setembro de 2013 - Auditores Fiscais - Tributários*. Disponível em: <[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/planejamento/arquivos/Protocolo%20de%20Negociacao%2002\\_2013,%20de%2010%20de%20setembro%20de%202013%20-%20Auditores%20Fiscais-Tributarios.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/planejamento/arquivos/Protocolo%20de%20Negociacao%2002_2013,%20de%2010%20de%20setembro%20de%202013%20-%20Auditores%20Fiscais-Tributarios.pdf)>. Acesso em: 9 nov. 2018.

<sup>478</sup> PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. *Protocolo de Negociação - 2015 - Educação*. Disponível em: <<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/planejamento/arquivos/Protocolo%20de%20Negociacao%20-%20Entidades%20da%20Educacao.pdf>>. Acesso em: 9 nov. 2018.

<sup>479</sup> PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. *Protocolo de Negociação de 13 de outubro de 2014 - Saúde*. Disponível em: <[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/planejamento/arquivos/Protocolo%20de%20Negociacao%2000XXXX\\_2014,%20de%2013%20de%20Outubro%20de%202014.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/planejamento/arquivos/Protocolo%20de%20Negociacao%2000XXXX_2014,%20de%2013%20de%20Outubro%20de%202014.pdf)>. Acesso em: 9 nov. 2018.



16.122/2015, que criou o novo Quadro da Saúde da Prefeitura do Município de São Paulo.

Fausto Augusto Junior, ao analisar o caminho percorrido pelo objeto das negociações, desde o momento da pactuação dos protocolos até o momento em que eles efetivamente viram texto de lei, faz uma relevante observação. O entrevistado afirma que, de fato, nesses casos, os textos dos projetos de lei são construídos a partir dos protocolos, mas que normalmente esses instrumentos tratam sobre temas complexos, que demandam, após a pactuação nas mesas de negociação, posterior e intenso trabalho da Secretaria Jurídica, com o objetivo de que seja dado aos termos avançados nas reuniões uma roupagem jurídica.

Segundo Fausto Augusto Junior, esse processo de conversão do teor da negociação em um projeto de lei demanda cuidado, exatamente para que não haja desvirtuamento do que fora pactuado pelos atores do sistema de negociação. De qualquer forma, ainda segundo a compreensão do entrevistado, elaborado um projeto de lei a partir do teor de um protocolo do SINP-SP, é natural que ele já nasça com uma grande força, justamente por demonstrar que as suas disposições já receberam o “aval” das entidades sindicais interessadas no assunto. Nesse sentido, seguem as palavras do entrevistado, ao afirmar que os projetos baseados nos protocolos do SINP-SP sofrem menos resistência ou intervenção do Poder Legislativo, seja por vereadores da situação, seja por vereadores da oposição à Administração:

Uma vez que você mandou um projeto de lei, você até tinha emenda do projeto, mas as emendas do projeto de lei tentavam normalmente corrigir a minha interpretação do acordo. Nunca era do tipo, “aí, eu vou ter 20”, eu vou lá e faço uma emenda para 25. Porque essa é a base do processo de negociação. É a confiança. (...). Você tem que pensar que o vereador que está lá também não quer arrumar confusão com os sindicatos que estão aqui. Se os sindicatos que estão aqui defendem, gostam, acham que é aquilo ali, etc... E o outro lado vai cobrar, vai cobrar coerência. Todo mundo sabe que a Prefeitura tem a bancada dela. E a bancada de governo pode mudar o projeto. E a bancada de oposição faz isso. E o lado de cá [das entidades sindicais] sempre vai para a bancada de oposição para tentar mudar o projeto. Isso é o normal [em outros casos, alheios ao SINP]. Como o SINP vai acertar, qualquer ato [diferente] desse lado [das entidades sindicais] é visto como quebra de confiança. Então, se vai ter quebra de confiança por que a gente vai negociar na mesa? Vai lá e negocia na

Câmara. É que a gente sabe que não funciona, porque negociação na Câmara é uma negociação normalmente muito lenta, a partir das audiências públicas que pouca gente de fato fala, e que de fato acaba ficando muito na cabeça do vereador, e a cabeça do vereador normalmente é a cabeça da Gestão. Então, para o sindicato também não era interessante quebrar o projeto. E quem mandou o projeto foi a Casa, o governo. Então, quem faz normalmente as entradas são os *lobbys*. Os *lobbys* fazem as suas entradas [no projeto]. [Mas] Se você criou mecanismos de quebrar os *lobbys* [com o SINP], não faz sentido o lado de cá [das entidades sindicais] quebrar [o projeto]. Pode acontecer? Pode, mas é improvável. Isso inclusive no Governo Federal. A gente via claramente. Fechou o acordo, o Congresso Nacional tendia a respeitar mais. (...). Isso é um avanço... enorme!

Ainda quanto a esse relevante aspecto da apresentação do projeto de lei por parte do Poder Executivo, vê-se que no próprio convênio que rege o SINP-SP existe previsão expressa de que a Administração Municipal não pode encaminhar matérias relativas aos direitos dos servidores à Câmara Municipal de São Paulo, sem que elas tenham sido objeto de tratamento por esse sistema de negociação. A existência dessa previsão e, por óbvio, a sua efetiva observância é um aspecto de extrema importância, pois não apenas consagra a concretização dos princípios do dever de negociar, da participação e da boa-fé, em suas diversas vertentes, como também estimula a manutenção de um ambiente de diálogo democrático e pacífico, no qual os servidores e as suas entidades representativas se sentem efetivamente ouvidos e respeitados.

Por fim, ainda no que se refere à fase final do processo de negociação e às previsões existentes nos protocolos pactuados no SINP-SP, não se pode olvidar as relevantes cláusulas que condicionam a concessão dos benefícios auferidos pelos servidores, mediante a negociação, ao sobrestamento dos movimentos grevistas nos quais esses mesmo benefícios eram reivindicados. Trata-se, aqui, da incidência do princípio da paz social, já abordado neste trabalho, o qual tem o efeito de impor uma trégua entre os sujeitos de ambos os lados do conflito, enquanto perdurar os procedimentos de negociação e os pactos daí advindos.

Essas cláusulas de pacificação foram inseridas em diversos protocolos formalizados no SINP-SP, a exemplo do Protocolo n. 05/2014<sup>480</sup>, relacionado aos servidores

---

<sup>480</sup> PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. *Protocolo de Negociação nº 05/2014 - 13 de junho de 2014 - SEESP e SASP*. Disponível em:

das áreas de engenharia e arquitetura do Município, que tratou sobre o pagamento dos dias parados mediante a reposição das respectivas horas de trabalho, condicionando-o à interrupção da greve ocorrida em junho de 2014.

Outro exemplo similar refere-se ao Protocolo n. 06/2014<sup>481</sup>, que tratou sobre a constituição de grupo de trabalho para promoção da reestruturação da carreira de Agente Vistor e sobre o pagamento de dias parados durante movimento paredista, mediante reposição. Esse protocolo também condicionou a efetivação desses atos (formação do grupo e reposição de dias parados) à interrupção da greve ocorrida nesse setor, em junho de 2014. Ou seja, como decorrência do princípio da paz social, foi firmado pacto que não permitia a manifestação do conflito em prejuízo da população, visto que estavam vigentes os termos negociados no SINP-SP, os quais foram acordados por ambos os polos do dissenso.

#### ***4.1.5 Conteúdo das negociações***

Já se viu neste trabalho, no capítulo anterior, que o conteúdo que provém de um sistema permanente de negociação pode ser compreendido como as normas que são efetivamente elaboradas em seu âmbito. Diferem-se essas entre as normas substantivas, que são as que visam regradar as relações objeto desse sistema de negociação, e as procedimentais, cujo objetivo, em síntese, é justamente estabelecer regras para que as substantivas possam ser criadas.

No que concerne ao SINP-SP, em relação às normas procedimentais, não há muito mais o que se destacar, além do que já foi relatado. Além dos convênios e dos regimentos internos, houve a pactuação de algumas normas procedimentais estipuladas ao longo das próprias reuniões das Mesas de negociação, que passaram a constar na respectiva ata, ou no respectivo protocolo, nos casos em que esses instrumentos foram formalizados. É o caso, por exemplo, da estipulação de prazos diferenciados para apresentação de propostas em algumas negociações específicas, ou mesmo da formulação de um calendário, no qual foram estipuladas as datas de realização das próximas reuniões.

---

<sup>481</sup> <[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/planejamento/arquivos/Protocolo%20de%20Negociacao%2005\\_2014,%20de%2013%20de%20Junho%20de%202014.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/planejamento/arquivos/Protocolo%20de%20Negociacao%2005_2014,%20de%2013%20de%20Junho%20de%202014.pdf)>. Acesso em: 9 nov. 2018.  
PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. *Protocolo de Negociação nº 06/2014, de 19 de junho de 2014* - SAVIM. Disponível em: <[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/planejamento/arquivos/Protocolo%20de%20Negociacao%2006\\_2014,%20de%2019%20de%20Junho%20de%202014.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/planejamento/arquivos/Protocolo%20de%20Negociacao%2006_2014,%20de%2019%20de%20Junho%20de%202014.pdf)>. Acesso em: 9 nov. 2018.

As principais normas procedimentais do SINP-SP, contudo, como já observado, são previstas no convênio celebrado entre os atores que compõem esse sistema. O convênio atual, conforme relatado, foi celebrado em 2013.

No que tange a esse tema, é oportuno salientar que a escolha da celebração das regras referentes ao SINP-SP mediante a figura de um convênio parece não ter se dado por acaso. Douglas Gerson Braga<sup>482</sup>, citando Hely Lopes Meirelles, assevera que *Convênios administrativos são acordos firmados por entidades públicas de qualquer espécie, ou entre estas e organizações particulares, para realização de objetivos de interesse comum dos partícipes*. Ainda se referindo à doutrina de Hely Lopes Meirelles, o mesmo autor afirma que *convênio é acordo, mas não é contrato. Nos contratos as partes têm interesses diretos diversos e opostos; nos convênios os partícipes têm interesses comuns e coincidentes*.

Vê-se, pelo exposto, que o propósito de se regular as atividades do SINP-SP mediante a celebração de um convênio parece não se ater apenas à regularidade formal da espécie do instrumento jurídico adotado. Visa, na realidade, manifestar que todas as cláusulas inseridas nesse pacto versam sobre interesses comuns, ou seja, sobre disposições cujo propósito é a formação de um sistema de resolução de conflitos dotado de regras estabelecidas por todos os interessados e benéficas a todos eles. Valoriza-se, assim, a pacificação social, o reconhecimento da legitimidade das partes e a boa-fé, enquanto princípios que regem as atividades do SINP-SP.

No que se refere às normas substantivas, porém, não há no referido convênio disposições muito elucidativas. A compreensão do conteúdo das negociações do SINP-SP demanda, dessa forma, a análise das atas das próprias reuniões ocorridas nesse sistema, bem assim do teor dos protocolos, enquanto instrumentos que formalizam os principais resultados alcançados nessas oportunidades.

Ao se realizar essa análise, verifica-se que o SINP-SP lida, desde a sua criação, com uma ampla gama de matérias. Com efeito, mediante essa análise, constata-se que, em diversas oportunidades, as negociações promovidas no SINP-SP envolveram verdadeiros projetos de reformulação das carreiras municipais, regrando-as acerca de diversos aspectos, a exemplo de níveis salariais, jornadas, benefícios, atribuições e especificidades existentes em diversas dessas ocupações.

---

<sup>482</sup> BRAGA, Douglas Gerson. *Conflitos, eficiência e democracia na gestão pública*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2002. p. 21.

Algumas das principais matérias abordadas no âmbito do SINP-SP são aquelas que versam sobre aumento remuneratório, a exemplo de reajustes e fixação de pisos salariais. Tratam-se essas matérias, como se viu no capítulo inaugural do presente trabalho, de questões que geram frequentes e grandiosos conflitos sobre interesses coletivos trabalhistas em toda a seara da Administração Pública do país.

Desde a criação da primeira versão do SINP-SP, no ano de 2002, durante o Governo Municipal de Marta Suplicy, o sistema já teve que lidar com essas matérias. Naquela época, as entidades representativas dos servidores municipais inicialmente reivindicavam um reajuste salarial linear de 62,62%, fundamentando essa pretensão no argumento de que o percentual postulado buscava a compensação das perdas acumuladas com a inflação desde fevereiro de 1995.

Mesmo após a realização de mais de dez reuniões nas mesas de negociação do SINP-SP, sinalizações de greve geral e da considerável diminuição da pretensão dos servidores, que alcançou o percentual de 8,6%, a Administração Municipal ainda recusava a concessão do reajuste, aduzindo ser ele inviável, sob o aspecto orçamentário, quando somado ao pagamento da dívida que o Município tinha com a União e ao financiamento dos programas sociais municipais existentes à época.<sup>483</sup> Ao final de todo esse período, foi aprovado pela Administração e, posteriormente, pela Câmara Municipal, o reajuste linear de 7,24%, sendo os valores pretéritos parcelados em três vezes.<sup>484</sup>

Outro relevante exemplo, mais recente, a ser citado quanto às matérias que versam sobre aumento remuneratório dos servidores do Município trata das negociações ocorridas ao longo dos meses de abril e maio de 2013, assim que reinaugurada as atividades do SINP-SP.

Como se verá no próximo tópico, com mais detalhes, nessas negociações, igualmente após diversas reuniões ocorridas nas mesas do SINP-SP, foi celebrado protocolo no qual a Prefeitura de São Paulo comprometeu-se, entre outros pontos, a elevar os pisos salariais e a conceder reajuste linear de 0,82%, retroativo a novembro de 2011, a todos os seus servidores, referente ao cumprimento do quanto disposto no artigo 2º, da Lei n. 13.303/2002. As divergências apresentadas e não resolvidas nessas mesas de negociação,

---

<sup>483</sup> FOLHA DE SÃO PAULO. *Prefeitura faz nova proposta para servidores*. Folha de São Paulo: São Paulo, 28 maio 2002. Caderno Cotidiano. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidiano/ff2805200216.htm>>. Acesso em: 14 nov. 2018.

<sup>484</sup> DINIZ, Melissa. *Câmara aprova reajuste a servidores municipais em SP*. Folha de São Paulo: São Paulo, 30 out. 2002. Caderno Cotidiano. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u61838.shtml>>. Acesso em: 14 nov. 2018.

todavia, impediram o alcance de um termo comum quanto aos valores referentes à revisão geral anual dos anos de 2011 e 2012, prevista no artigo 1º, desse mesmo diploma legal, relegando a sua discussão a negociações futuras.

Outras negociações promovidas no SINP-SP, ocorridas principalmente nas Mesas Setoriais das respectivas áreas, trouxeram repercussão bem maior do que a elevação remuneratória. Acarretaram verdadeira reforma normativa de diversas carreiras municipais. Assim, por tratarem sobre assuntos relacionados à estrutura organizacional e orçamentária do Município, os protocolos celebrados ao final desses processos negociais também foram encaminhados, em formato de projeto de lei, à Câmara Municipal.

Foi assim, por exemplo, com as já mencionadas negociações realizadas na área de saúde, ocorridas nos anos de 2013 e 2014, que deram origem ao Projeto de Lei n. 507/2014, posteriormente convertido na Lei Municipal n. 16.122/2015. Essa Lei, ao criar o novo Quadro da Saúde da Prefeitura do Município de São Paulo, entre diversas disposições, reorganizou as carreiras de níveis superior, médio e básico, que passaram a ser constituídas em níveis e categorias. Além disso, a Lei instituiu o regime de remuneração por subsídio, regulou as formas de ingresso e de progressão nessas carreiras e trouxe disposições sobre as jornadas de trabalho específicas a que passaram a estar submetidos os servidores desse setor.

Ocorreu da mesma forma nas negociações relativas à Guarda Civil Metropolitana. As matérias avençadas nas respectivas reuniões, ocorridas em Mesa Setorial própria, foram expostas no Protocolo n. 01/2014<sup>485</sup>, no qual constam cláusulas sobre fixação de piso salarial, reestruturação da carreira, com a sua divisão em níveis e classes, integração dos servidores já em exercício nessa nova carreira e elevação do padrão inicial dos vencimentos. O teor dessas cláusulas foi objeto do PL n. 249/2015, posteriormente convertido na Lei Municipal n. 16.239/2015, que passou a reger o Quadro Técnico dos Profissionais da Guarda Civil Metropolitana – QTG, da Prefeitura do Município de São Paulo.

Como se vê, em diversas oportunidades, as negociações têm como conteúdo a discussão de matérias com repercussão econômica, versando entre outros temas, sobre aumento remuneratório ou sobre a criação ou a alteração de cargos dentro do quadro funcional municipal.

---

<sup>485</sup> PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. *Protocolo de Negociação nº 01/2014, de 08 de maio de 2014 – Guarda Civil*. Disponível em: <[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/planejamento/arquivos/Protocolo%20de%20Negociacao%2001\\_2014,%20de%2008%20de%20maio%20de%202014%20-%20Guarda%20Civil.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/planejamento/arquivos/Protocolo%20de%20Negociacao%2001_2014,%20de%2008%20de%20maio%20de%202014%20-%20Guarda%20Civil.pdf)>. Acesso em: 14 nov. 2018.

Há oportunidades, porém, em que as negociações não detêm conteúdo com essas características, o que possibilita, como visto neste trabalho, a implementação do objeto negociado independentemente de promulgação de lei formal que venha a prever aquilo que fora pactuado nas reuniões do SINP-SP e nos seus respectivos protocolos.

Nesse sentido, apenas para fins de ilustrar a assertiva supraexposta, cita-se previsões existentes no Protocolo n. 04/2014<sup>486</sup>. Nesse protocolo, entre outros assuntos, foi pactuada a adoção de esforços com o fim de que fossem tratadas diversas matérias específicas, relacionadas a variadas áreas de atuação dos servidores municipais, mas que não tinham repercussão orçamentária.

Quanto às áreas de assistência social e ambiental, por exemplo, há no referido protocolo a previsão de compromisso, pelas partes pactuantes, de uma atuação firme, com o propósito de criação de um programa de combate ao assédio moral. Quanto à área de cultura, há a assunção de compromisso de promoção de debate acerca da Política da Cultura da Cidade e de adoção de melhorias para a segurança das bibliotecas. Essas matérias, como se vê, não representam dispêndio financeiro ou demandam a criação de cargos na estrutura funcional municipal, razão pela qual a deliberação que versasse sobre elas não estaria sujeita à aprovação da Câmara Municipal.

Fausto Augusto Junior afirma que o SINP-SP se revela um meio eficaz de tratar esses conflitos que não têm repercussão financeira. O entrevistado se recorda de variados casos, relativos a essa espécie de matéria, que foram objeto de negociações no âmbito do SINP-SP. Cita, como exemplo, o caso de uma negociação que resultou na elaboração de um protocolo no qual foi criado procedimento a ser realizado para apuração das futuras e eventuais ocorrências de furto em uma unidade pública municipal da área da saúde. Com a celebração do protocolo, foi encerrado conflito originado pela irresignação dos servidores com o procedimento anteriormente adotado pela gestora dessa entidade, considerado por esses trabalhadores e as suas entidades representativas como um ato desrespeitoso e abusivo.

Relata, ainda, o entrevistado, negociações para a estipulação de regras sobre normas de saúde e segurança no trabalho, notadamente nos ambientes dos cemitérios municipais e da indústria de asfalto pertencente ao Município. Recorda-se, também, das

---

<sup>486</sup> PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. *Protocolo de Negociação nº 04/2014, de 03 de junho de 2014* - *Sindsep*. Disponível em: <[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/planejamento/arquivos/Protocolo%20de%20Negociacao%2004\\_2014,%20de%2003%20de%20Junho%20de%202014.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/planejamento/arquivos/Protocolo%20de%20Negociacao%2004_2014,%20de%2003%20de%20Junho%20de%202014.pdf)>. Acesso em: 14 nov. 2018.

negociações sobre as atividades de qualificação dos servidores da área da educação, prestando, quanto a esse último exemplo, os seguintes esclarecimentos:

A Mesa de Negociação negociou com a Educação os cursos das ADI's [Auxiliares de Desenvolvimento Infantil]. Todas as ADI's viraram Professoras da Educação Infantil. Todas fizeram magistério. Depois fizeram a Faculdade. E isso foi objeto de negociação. (...). As ADI's viraram PDI'S, que são Professoras de Desenvolvimento Infantil. Só que para isso elas tinham que ter ensino médio. E esse magistério – ensino médio – foi feito em cursos que foram montados dentro dos CEU's. E isso foi objeto de negociação.

Enfim, por todo o exposto, vê-se o quão extenso é o rol de matérias abordadas nas negociações promovidas no SINP-SP. Além das matérias com repercussão econômica, muitas negociações versam sobre outros temas, deixando claro que o SINP-SP não é um sistema que atua apenas para o fim de que os servidores auferam benefício de ordem remuneratória.

A amplitude do conteúdo dessas negociações somada à influência trazida pelos demais elementos que compõem o SINP-SP, acima analisados, é capaz de revelar a importância desse sistema enquanto meio capaz de auxiliar a resolução dos conflitos que envolvem os interesses coletivos trabalhistas dos servidores públicos do Município de São Paulo.

#### **4.2 Análise de alguns conflitos que envolveram interesses coletivos trabalhistas e foram objeto de negociações promovidas no SINP-SP**

Neste último tópico do trabalho, procura-se analisar algumas passagens referentes a conflitos que envolveram interesses coletivos trabalhistas dos servidores municipais de São Paulo e que foram tratados nas mesas de negociação do SINP-SP.

Esta análise, assim como aquela que buscou percorrer sobre cada um dos elementos que compõem a estrutura do SINP-SP, acima realizada, é pautada no estudo do teor das atas das reuniões, dos protocolos e dos demais materiais disponibilizados pelos próprios atores que compõem o sistema.



Sabe-se, porém, que, muitas vezes, nem todos os fatores importantes para a compreensão dos conflitos e das respectivas negociações encontram-se explícitos nesses materiais.

Os conflitos aqui estudados, como já foi observado no capítulo inicial do presente trabalho, consiste em condutas antagônicas manifestadas pela entidade pública, de um lado, e os seus trabalhadores e as entidades sindicais que os representam, do outro, estando essas condutas baseadas em entendimentos divergentes acerca da justa forma de solução de uma pretensão de ordem trabalhista.

Conforme também já se viu no capítulo inicial, muitas vezes os conflitos são compostos por condutas antagônicas e entendimentos divergentes que não vêm à tona nas oportunidades de diálogo que visam solucioná-los. Ou seja, muitas vezes os reais fatores que formam um conflito sequer são efetivamente expostos pelos seus sujeitos nas respectivas negociações. Nesse sentido, aliás, como também se viu nesse capítulo inaugural, não é raro que os fatores que geram um conflito derivem mais da percepção dos seus sujeitos, ou mesmo de fatores pretéritos ao conflito em si, do que realmente de uma alguma circunstância atual ou, no caso em tela, que esteja efetivamente explícita nas atas das reuniões das respectivas negociações.

De qualquer forma, entende-se que a análise de algumas passagens específicas ocorridas nas negociações celebradas no âmbito do SINP-SP é mais um instrumento que possibilita compreender como esse sistema de negociação pode auxiliar na resolução de conflitos que envolvem interesses coletivos trabalhistas dos servidores públicos.

Segue, então, a análise de algumas passagens ocorridas nas negociações realizadas no SINP-SP.

#### ***4.2.1 Negociações sobre reajustes salariais nas reuniões do ano de 2013***

Como já se salientou no tópico anterior, na maioria das oportunidades, as reuniões promovidas no SINP-SP versam sobre conteúdos que trazem repercussão orçamentária para a Administração Municipal, sendo, na maior parte das vezes, sobre reajuste remuneratório, elevação dos pisos salariais e temas correlatos.

Durante os meses de abril e maio de 2013, logo quando reinaugurada as atividades do SINP-SP, foram realizadas reuniões com o propósito de que, entre outras matérias, fossem discutidas essas relevantes questões.

Mediante a análise dos materiais existentes acerca dessas negociações, notadamente das atas das respectivas reuniões,<sup>487</sup> verifica-se quão delicadas e trabalhosas são as tratativas referentes aos reajustes remuneratórios, na seara pública. Embora essas negociações tenham, como dito, tratado também de outros assuntos, além desse tema, vê-se, por meio desta análise, que foi exatamente a discussão referente ao percentual de reajuste remuneratório que trouxe os maiores entraves ao alcance de um senso comum entre os atores que compunham o SINP-SP, naquela época.

Utilizando-se dos conceitos expostos no primeiro capítulo deste trabalho, sobre conflito, vê-se que, no caso ora abordado, o dissenso tinha como um dos seus sujeitos a Administração Municipal, representada pelos seus gestores enquanto atores que compunham as mesas de negociação. Do outro lado, tendo em vista que a pretensão de aumento remuneratório não estava atrelada a apenas algumas categorias, mas sim a todas elas, a relação conflituosa era composta por todos os servidores do Município de São Paulo, sendo esses representados, nas mesas de negociação, pelas suas respectivas entidades representativas, as quais também figuravam como atores do SINP-SP.

Novamente se utilizando dos conceitos trazidos pelo capítulo inaugural da presente dissertação, vê-se, ainda mediante a análise do material referente a essas negociações, que, no caso em tela, os entendimentos divergentes acerca da justa forma de alocação de um bem escasso se referiam aos valores de elevação salarial pretendidos pela bancada de Entidades Representativas dos Servidores, quando contrapostos às limitações orçamentárias do Município.

No que concerne a essas pretensões, verifica-se que, além da elevação dos pisos salariais, o que, aliás, parece sequer ter sido objeto de grande divergência nessas negociações, houve a manifestação, por parte da bancada de Entidades Representativas dos Servidores, da pretensão de obtenção de reajuste linear de 0,82%, retroativo a novembro de 2011<sup>488</sup>, referente ao cumprimento do quanto disposto no artigo 2º, da Lei Municipal n.

---

<sup>487</sup> PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. *Sistema de Negociação Permanente - SINP*. São Paulo, 2018. Disponível em: <<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/gestao/sinp/index.php?p=145880>>. Acesso em: 3 nov. 2018.

<sup>488</sup> Esse reajuste, segundo o próprio protocolo celebrado ao final das negociações, referia-se ao cumprimento de forma retroativa do quanto disposto no artigo 2º, da Lei n. 13.303/2002, que dispõe que: [o]s vencimentos dos servidores públicos municipais serão reajustados, a partir do dia 1º de março, 1º de julho e 1º de novembro de cada ano, com base na variação do Índice de Preços ao Consumidor – IPC, da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas – FIPE, da Universidade de São Paulo, apurada entre o mês do reajustamento e os 4 (quatro) meses anteriores.

13.303/2002. Além disso, houve a exposição da pretensão de obtenção de reajuste linear de 11,46%<sup>489</sup>, referente à revisão geral anual dos anos de 2011 e 2012.

Ao término das negociações, realizadas ao longo de 8 (oito) reuniões do SINP-SP, foi elaborado e assinado pela maioria das entidades que representavam os servidores protocolo contendo o resultado final do que fora possível se acordar naquele momento, sem que tenha sido alcançado, porém, um ajuste quanto à questão da revisão geral anual dos anos mencionados. Algumas entidades representativas dos servidores da área da educação, aliás, recusaram-se a assinar o pacto como um todo, rejeitando inclusive o ponto sobre o qual havia se chegado a um consenso.

Várias circunstâncias parecem ter colaborado para a frustração do propósito de que fosse alcançado, naquela oportunidade, um senso comum quanto à questão da revisão geral anual dos anos de 2011 e 2012.

A bancada de Entidades Representativas dos Servidores pareceu discordar principalmente de dois pontos apresentados pela Administração. Segundo o que se pode apurar, essas entidades não aceitaram o parcelamento em três vezes e a postergação da data de início do pagamento desses valores para o ano seguinte (2014). Tampouco concordaram condicionar a concessão desse reajuste à não apresentação de qualquer outra pretensão salarial até o ano de 2016.<sup>490</sup>

Já por parte da Administração, além da convicção de que não conseguiria alcançar a forma de pagamento pretendida pelos atores que representavam os servidores, houve a manifestação de severa irrisignação quanto ao fato de que havia sido deflagrada greve, por parte das entidades pertencentes à área da educação, ainda durante a realização das negociações. Tratou-se, como bem se vê, de crítica pelo descumprimento do princípio da paz social, que baliza as atividades promovidas no SINP-SP.<sup>491</sup>

Não obstante a ausência de consenso quanto ao ponto específico da revisão anual, cuja discussão ficou postergada às negociações futuras, foi possível alcançar um senso

---

<sup>489</sup> Trata-se de percentual que se referia à revisão anual regrada pelo artigo 1º, da Lei Municipal n. 13.303/2002, que, em cumprimento ao disposto no inciso X do artigo 37, da Constituição Federal, determina que ela se dê a partir do dia 1º de maio de cada ano, mediante lei específica, de iniciativa do Executivo, que conterà o percentual da revisão e as escalas de padrões de vencimentos com os novos valores.

<sup>490</sup> SÍNDICATO DOS PROFISSIONAIS EM EDUCAÇÃO NO ENSINO MUNICIPAL DE SÃO PAULO. 07/05/2013 - *INFORMATIVO SINPEEM*. Disponível em: <[https://www.sinpeem.com.br/lermais\\_materias.php?cd\\_materias=7258&friurl=-\\_07052013---INFORMATIVO-SINPEEM-](https://www.sinpeem.com.br/lermais_materias.php?cd_materias=7258&friurl=-_07052013---INFORMATIVO-SINPEEM-)>. Acesso em: 16 nov. 2018.

<sup>491</sup> PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. *Ata Reunião - 29 de abril 2013*. Disponível em: <<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/planejamento/ATAseis.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2018.

comum quanto a outras pretensões dos servidores. Ainda quanto à questão salarial, consta no referido protocolo que a Prefeitura de São Paulo se comprometeu a conceder um reajuste linear de 0,82%, retroativo a novembro de 2011, a todos os seus servidores, acabando, assim, com o atraso que já alcançava dois anos, acerca do direito a reajuste previsto no artigo 2º, da Lei Municipal n. 13.303/2002.<sup>492</sup> Além disso, também por meio desse pacto, a Prefeitura se comprometeu a elevar, ainda no mês de maio de 2013, o piso salarial de todos os seus servidores de nível básico e médio, tendo o piso dos primeiros (nível básico), em razão disso, passado de R\$ 630,00, para R\$ 1.132,50, e o piso dos servidores de nível médio, de R\$ 968,61, para R\$1.380,00.

O exato teor do protocolo, quanto a esses pontos, foi objeto do Substitutivo ao Projeto de Lei n. 155/2012, que, por sua vez, deu origem à Lei Municipal n. 15.774/2013. Os dispositivos dessa Lei regraram essas matérias exatamente tal como foram acordadas nas mesas de negociação do SINP-SP.

Da análise dos materiais relativos a essas negociações, pode-se dizer que, no caso em tela, o SINP-SP parece ter cumprido o seu papel. A questão, por óbvio, é complexa. Não é possível aferir se eram justos ou os mais corretos, inclusive sob os pontos de vista contábil e orçamentário, os percentuais de reajuste apresentados pelos gestores públicos ou os apresentados pelas entidades que representaram os servidores, até porque discutir o mérito do conteúdo dessas negociações não é o objetivo deste trabalho.

O fato é que, em relação às negociações dos reajustes salariais ocorridas em 2013, o SINP-SP foi capaz de estreitar o diálogo existente entre os sujeitos conflitantes, notadamente quando comparado ao cenário até então existente. Esse sistema possibilitou a apresentação das pretensões e das contrapropostas de forma fundamentada em diversas reuniões, permitindo que fosse alcançado, naquilo que fora possível naquele momento, um acordo entre esses sujeitos.

Em relação à parte que não foi objeto de consenso, ao menos as posições de ambos os sujeitos foram conhecidas, permitindo-se, tal como consta do próprio protocolo celebrado à época, o reinício das negociações em um outro momento, já em um nível mais avançado de argumentação.

---

<sup>492</sup> PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. *Protocolo de Negociação - 10 de maio de 2013*. Disponível em: <<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/planejamento/arquivos/Protocolo%20SINP%20Maio%202013.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2018.

#### 4.2.2 *Negociações sobre as carreiras da área da saúde em 2014*

Durante o ano de 2014, foram realizadas diversas reuniões no SINP-SP, com o objetivo de que fosse negociada a reestruturação das carreiras municipais da área da saúde. Essas negociações ocorreram na Mesa Setorial de Saúde, o que já havia sido acordado pelos atores que compunham o SINP-SP desde 2013, tendo, inclusive, sido objeto de previsão no protocolo que tratou sobre os reajustes remuneratórios concedidos naquele ano, acima citado.

Nas reuniões dessa Mesa Setorial, como dispõe o convênio que regra as atividades do SINP-SP, a Administração Municipal era representada por atores provenientes da Secretaria Municipal de Saúde e da Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão. Já os servidores da área da saúde, diante da especificidade do conteúdo das negociações, eram representados por bancada composta principalmente por associações e sindicatos relativos a essa área profissional, a exemplo do Sindicato dos Médicos de São Paulo – SIMESP, do Sindicato dos Enfermeiros do Estado de São Paulo – SEESP e do Sindicato dos Trabalhadores Públicos da Saúde no Estado de São Paulo – SINDSAÚDE-SP.

As tratativas visando à reestruturação das carreiras da área da saúde tinham um propósito específico, acerca do qual sequer havia controvérsia entre a Administração Municipal e os seus servidores. Como constou na própria mensagem de encaminhamento do projeto de lei que resultou dessas negociações à Câmara Municipal (Projeto de Lei n. 507/2014)<sup>493</sup>, era preciso criar meios para se atrair profissionais interessados em atuar na prestação desses relevantes serviços à população paulistana, o que não vinha ocorrendo em virtude da falta de valorização salarial ocorrida no período, bem como em razão da complexidade na estrutura remuneratória até então existente.

Ainda segundo essa mensagem, as regras trazidas pelo projeto de lei possibilitariam alcançar essa finalidade, instituindo planos de ascensão profissional e de evolução remuneratória mais transparentes, certos e claros, não somente para esses servidores, como também para a própria população do Município.

Vê-se que o conteúdo dessas negociações se coadunava com os objetivos maiores do SINP-SP. Além de proporcionar a melhoria das condições dos servidores da área da saúde, as alterações normativas que pretendiam ser promovidas nas carreiras desses

---

<sup>493</sup> CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. *Justificativa PL 0507/2014*. Disponível em: <<http://documentacao.saopaulo.sp.leg.br/iah/fulltext/justificativa/JPL0507-2014.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2018.

profissionais tinham o intuito de trazer uma maior qualidade para esses relevantes serviços prestados aos paulistanos, buscando, assim, a concretização do princípio da eficiência, que, como se viu, pauta as atividades desse sistema de negociação.

O estudo dos materiais existentes acerca dessas negociações mostra que ao longo dos meses que antecederam a apresentação do projeto de lei à Câmara Municipal, o seu texto base foi sendo discutido com as entidades representativas dos servidores. Como exemplo, alguns pontos, como as tabelas salariais resultantes da conversão da forma de remuneração para subsídio, foram sendo objeto de análise e apresentação de contrapropostas por parte dessas entidades.<sup>494</sup>

Ainda nessas oportunidades, a bancada de Entidades Representativas dos Servidores também destacou os pontos sobre os quais ela compreendia poder haver prejuízos aos servidores, a exemplo de possíveis perdas salariais dos plantonistas, igualmente em razão da conversão do regime de pagamento para o regime de subsídio.

Ao final das reuniões que trataram sobre a reestruturação das carreiras da área da saúde, foi celebrado protocolo com característica bastante diferente e interessante. Nesse protocolo<sup>495</sup>, os pontos negociados foram expostos conforme o nível de concordância alcançado nas reuniões e o compromisso, assumido pela Prefeitura de São Paulo, de incluir ou não esses pontos no projeto de lei que seria enviado, a seguir, para a Câmara Municipal.

Nesse diapasão, constou, no referido protocolo: (i) rol de matérias que a Prefeitura se comprometeu a incluir, desde logo, no projeto de lei<sup>496</sup>; (ii) rol de matérias que a Prefeitura se comprometeu a incluir no projeto de lei, caso houvesse possibilidades legais e posterior acordo entre as partes<sup>497</sup>; (iii) e rol de matérias em relação às quais a Prefeitura

---

<sup>494</sup> SINDICATO DOS PROFESSORES E FUNCIONÁRIOS MUNICIPAIS DE SÃO PAULO. *Saúde – Pauta do dia 17/04/2014*. Disponível em: <<http://portal.aprofem.com.br/leitura-conteudo/00000482>> Acesso em: 16/11/2018.

<sup>495</sup> PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. *Protocolo de Negociação de 13 de outubro de 2014 - Saúde*. Disponível em: <[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/planejamento/arquivos/Protocolo%20de%20Negociacao%20XXXX\\_2014,%20de%202013%20de%20Outubro%20de%202014.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/planejamento/arquivos/Protocolo%20de%20Negociacao%20XXXX_2014,%20de%202013%20de%20Outubro%20de%202014.pdf)>. Acesso em: 16 nov. 2018.

<sup>496</sup> Consta no referido protocolo que a Prefeitura se comprometia, entre diversos outros pontos, a incluir no projeto de lei disposições que versariam sobre: a garantia de que a tabela de remuneração por subsídios seria reajustada conforme a Lei Municipal n. 13.303/02; a criação de critérios para cumprimento de horas suplementares e plantões extras; a composição das Tabelas de Jornada de 24 e 36 horas para Analistas de Saúde e Analista de Saúde – Médico proporcionais às tabelas para a Jornada de 20 horas semanais.

<sup>497</sup> Consta também no referido protocolo que a Prefeitura se comprometia a prosseguir nas negociações, caso houvesse possibilidades legais e acordo entre as partes, entre outros pontos, acerca: da revisão das tabelas salariais das carreiras de Assistente de Saúde e Assistente Técnico de Saúde; de mecanismos que possibilitariam aos servidores solicitar remoções periódicas e optar pela jornada especial de 40 e 24 horas; da garantia de que os servidores, à época lotados no Hospital do Servidor Público Municipal, pudessem lá permanecer, caso assim desejassem.

comprometeu-se a prosseguir nas negociações, em momento posterior à aprovação do projeto de lei<sup>498</sup>. Por fim, constou no referido protocolo uma série de matérias sobre as quais a bancada das Entidades Representativas dos Servidores afirmou ter apresentado pedidos, que não foram aceitos pela Administração Municipal.<sup>499</sup>

Tal como se comprometeu a Administração, nas mesas de negociação, o referido protocolo foi anexo ao Projeto de Lei n. 507/2014, que, posteriormente, viria a ser convertido na Lei Municipal n. 16.122/2015. Mediante essa Lei, instituiu-se o novo Quadro da Saúde da Prefeitura do Município de São Paulo e o respectivo regime de remuneração por subsídio, alterando-se, ainda, o regime jurídico dos empregados públicos da Autarquia Hospitalar Municipal — AHM e do Hospital do Servidor Público Municipal — HSPM, com a criação dos respectivos quadros funcionais.<sup>500</sup> As matérias não abarcadas pela Lei Municipal n. 16.122/2015 continuaram a ser objeto das negociações realizadas na Mesa Setorial da Saúde, nos anos seguintes.

As negociações realizadas no SINP-SP, bem como o envio do protocolo daí resultante, anexo ao projeto de lei enviado à Câmara Municipal por certo possibilitou que o Poder Legislativo do Município de São Paulo viesse a ter a compreensão da visão dos servidores da área da saúde e das suas respectivas entidades representativas, acerca do importante processo de reestruturação das carreiras que estava a se tratar.

Esse fato demonstrou a importância desse sistema de negociação. Por meio dele, possibilitou-se que Poder Legislativo Municipal tomasse conhecimento da compreensão que os próprios servidores, enquanto grupo de principais interessados, tinham sobre a reestruturação das carreiras.

Dessa forma, esse ponto de vista foi levado aos representantes eleitos pelos cidadãos do Município, a fim de que eles, cientes do cenário como um todo, pudessem deliberar sobre a forma como os serviços médicos passariam a ser prestados aos efetivos

---

<sup>498</sup> Consta ainda, no referido protocolo, que a Prefeitura se comprometia a prosseguir nas negociações, em momento posterior à aprovação do referido projeto de lei, entre outros pontos, acerca: da revisão dos valores das Gratificações de Preceptoria e de Difícil Provedimento; da base de cálculo dos adicionais de insalubridade; e da adequação remuneratória dos servidores municipalizados.

<sup>499</sup> Consta no referido protocolo que as entidades representativas dos servidores manifestaram ressalvas, entre diversos pontos, quanto aos seguintes pedidos, apresentados e não atendidos pela Administração: conversão do tempo na Categoria em que se encontrava o servidor no momento da integração na nova carreira, em tempo na nova Categoria resultante, para fins de progressão e promoção; garantia de aumento superior à inflação para todas as categoriais, em todos os anos; estabelecimento de mecanismos de valorização para as jornadas de trabalho a serem cumpridas nos fins de semana, feriados e horários noturnos.

<sup>500</sup> CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. *Projeto de Lei n. 507/2014*. Disponível em: <<http://documentacao.saopaulo.sp.leg.br/iah/fulltext/projeto/PL0507-2014.pdf>>. Acesso em: 16/11/2018.

usuários desses serviços, os paulistanos sobre os quais os efeitos da reestruturação, positivos ou não, de fato recairiam.

#### ***4.2.3 Negociações sobre previdência realizadas a partir do ano de 2016***

A partir de 2016, começaram a ser realizadas, no âmbito da Mesa Central do SINP-SP, reuniões que tratavam sobre assuntos relacionados à Previdência do Município de São Paulo. Nas negociações que versam sobre tão relevante tema para todos os servidores do Município e para o próprio equilíbrio futuro das contas públicas municipais, a busca por um efetivo diálogo, construído de forma direta e transparente, era medida que se impunha aos representantes da Administração e das entidades sindicais.

Logo quando iniciadas essas reuniões, a bancada das Entidades Representativas dos Servidores destacou a importância de que eventuais alterações nas normas previdenciárias municipais deveriam ser trabalhadas a partir de proposições elaboradas de forma conjunta, pela Administração e por essas entidades. Em uma das atas de reunião do SINP-SP, referente a esse período, aliás, há expressa menção a uma passagem que ilustra bem essa preocupação. Trata-se de passagem ocorrida em uma reunião realizada em meados do ano de 2016<sup>501</sup>, sobre a qual seguem alguns apontamentos interessantes.

Como já se destacou no tópico anterior, no próprio convênio que rege as atividades do SINP-SP, há previsão expressa de que a Administração Municipal não pode encaminhar matérias relativas aos direitos dos servidores à Câmara Municipal de São Paulo, sem que elas tenham sido objeto de tratamento pelo SINP-SP. Naquela oportunidade (meados do ano de 2016), o descumprimento dessa previsão foi apontado por um dos atores que representavam os servidores municipais, quando se discutiu sobre o envio, à Câmara Municipal, do Projeto de Lei n. 558/15, que contemplava regras sobre a reforma previdenciária.

Na reunião, o representante dos servidores afirmou que a Administração, ao enviar o referido projeto à Câmara Municipal, sem que tivesse ocorrido profundo diálogo sobre o assunto no SINP-SP, descumpria essa relevante cláusula convencional, notadamente diante da importância que o tema possuía na vida profissional de todos os servidores.

Diante dessas circunstâncias, o PL n. 558/2015 foi, então, arquivado, em março

---

<sup>501</sup> PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. *Ata - Mesa Central SINP, junho de 2016*. Disponível em: <<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/Ata%20Mesa%20Central%20-%20Reuniao%2001-06-16.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2018.



de 2018. Nas Razões da Retirada do PL n. 558/2015, houve expressa manifestação acerca do fato de que a Administração Municipal havia se comprometido a discutir o tema de forma mais detalhada, com as entidades representativas dos servidores, antes que o respectivo Projeto de Lei viesse a ser remetido para o Poder Legislativo.

Viu-se, assim, que a Administração reconheceu que deveria realizar uma tratativa mais aprofundada do tema com as entidades que representavam os servidores municipais, antes de enviar projeto de lei sobre a reforma previdenciária, para aprovação da Câmara Municipal.

Assim, diante das manifestações iniciais por parte da bancada das Entidades Representativas dos Servidores, visivelmente contrária ao modo como a Administração Municipal havia inaugurado as tratativas do tema, houve uma alteração na forma como a questão passou a ser tratada no Município de São Paulo. Nas reuniões seguintes do SINP-SP, tentou-se realizar o encaminhamento de tão delicada questão de uma forma mais ajustada aos princípios que baseiam as atividades desse sistema de negociação.

Em observância aos princípios da informação, da transparência e da boa-fé, que regulam esse sistema, os atores que compunham o SINP-SP convencionaram promover seminários e reuniões visando esclarecer o cenário em que se encontrava o sistema previdenciário municipal, realizando o detalhamento das contas públicas e as projeções orçamentárias para os anos vindouros.

Em uma dessas reuniões, ocorrida em abril de 2017<sup>502</sup>, por exemplo, o Secretário de Gestão Municipal fez exposições acerca das finanças do Município, apresentando dados relacionados ao mercado de trabalho brasileiro como um todo, às receitas e às despesas previstas para aquele ano, demonstrando preocupação com o impacto que a crise econômica vivenciada à época traria para o orçamento de São Paulo.

Em outras reuniões ocorridas no mesmo período, a influência dos princípios da informação, da transparência e da boa-fé novamente foi perceptível. Em uma delas, ocorrida em junho de 2017<sup>503</sup>, foram realizadas, por parte dos gestores públicos, exposições acerca da situação vivenciada à época pelo Instituto de Previdência Municipal de São Paulo – IPREM,

---

<sup>502</sup> PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. *Ata - Mesa Central SINP, 27 de abril de 2017*. Disponível em: <<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/Ata%20Mesa%20Central%20-%20Reuniao%2027-04-17.pdf>>. Acesso em: 19 nov. 2018.

<sup>503</sup> PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. *Ata - Mesa Central SINP, 21 de junho de 2017*. Disponível em: <<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/Ata%20Mesa%20Central%20-%20Reuniao%2021-06-17.pdf>>. Acesso em: 19 nov. 2018.

com apresentações de estudos atuariais e das estratégias até então pensadas para que se tentasse alcançar o necessário equilíbrio financeiro nessa seara.

No decorrer dessas reuniões, todavia, já cientes da fundamentação apresentada pela bancada que representava a Gestão Municipal, o Fórum de Entidades Sindicais do SINP discordou de vários pontos apresentados pela Administração. Além de pedir mais diálogo e transparência, notadamente quanto aos dados atuariais que embasavam as propostas da reforma, as entidades que representam os servidores afirmaram que a insuficiência de recursos da previdência municipal decorria de fatores diversos daqueles sugeridos pelo Governo Municipal, o que exigia, portanto, medidas diversas daquelas que estavam sendo propostas pela Administração como solução para o problema.<sup>504</sup>

Sem o alcance de um consenso nas mesas do SINP-SP, a reforma previdenciária voltou a ser objeto de um novo projeto legislativo, que passou a tramitar, dessa feita, sob o número 621/2016. Por meio desse Projeto, a Administração Municipal propôs a instituição de um regime de previdência complementar para os servidores públicos do Município de São Paulo (SAMPAPREV).

A bancada dos servidores pediu a retirada desse novo projeto da Câmara, novamente afirmando que a matéria deveria ser trabalhada de uma maneira diferenciada daquela que a Administração propunha, reiterando também o pleito de que a proposta legislativa fosse amplamente debatida com os servidores do Município, antes que fosse enviada à Câmara. O pedido de retirada do PL n. 621/2016, da Câmara, porém, foi negado pela Administração.<sup>505</sup>

Seguiu-se, assim, a tramitação do PL n. 621/2016, que foi concluída já no final do ano de 2018, tendo o projeto sido aprovado pela Câmara Municipal.

Não obstante a aprovação, as notícias divulgadas no período enfatizam a

---

<sup>504</sup> Segundo as razões apresentadas por essas entidades, o denominado *déficit* do IPREM deriva, na realidade, da diminuição da arrecadação de contribuição resultante de décadas de ausência de uma política de reajuste salarial dos servidores e da reiterada prática de terceirização dos serviços públicos municipais, inviabilizando a promoção de concursos e, por consequência, o ingresso de novos servidores contribuintes nos quadros funcionais do Município. Dessa forma, as entidades sindicais representaram manifestação contrária à proposta de elevação da alíquota da contribuição previdenciária dos servidores, considerada pela Administração como uma das medidas necessárias para que fosse reestabelecido o reequilíbrio das contas do órgão previdenciário municipal (*Resposta do Fórum de Entidades ao Ofício no 378/SMG/2017*. São Paulo, 2018. Disponível em: <[http://cms.aprofem.com.br/Arquivos/Empresa\\_014CONTEUDO\\_00002449\\_AneXos/Original/014000024490001\\_0.pdf](http://cms.aprofem.com.br/Arquivos/Empresa_014CONTEUDO_00002449_AneXos/Original/014000024490001_0.pdf)>. Acesso em: 21 nov. 2018).

<sup>505</sup> PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. *Ata - Mesa Central SINP, 27 de abril de 2017*. Disponível em: <<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/Ata%20Mesa%20Central%20-%20Reunia%2027-04-17.pdf>>. Acesso em: 19 nov. 2018.

ocorrência de diversas manifestações contrárias ao teor do projeto. Além de confrontos ostensivos ocorridos na Câmara Municipal, quando da votação do projeto, essas notícias relatam a deflagração de greve, por parte dos servidores municipais, como forma de represália à aprovação do Projeto que, segundo esses servidores, havia sido imposto de forma unilateral pela Administração.<sup>506</sup>

Como se vê, no caso ora em análise, a submissão do PL n. 621/2016 à Câmara Municipal e a sua posterior aprovação nessa Casa Legislativa, parece ter se dado de forma muito incipiente, sem o necessário amadurecimento da discussão que tratava sobre tão relevante tema nas mesas do SINP-SP.

Todos esses fatos revelam a importância da existência de um sistema permanente de negociação, no qual devem ser promovidas tratativas aprofundadas, sinceras e que considerem as posições de todos os sujeitos envolvidos no conflito.

Ao contrário do que se deu no caso das negociações sobre as carreiras da área da saúde, em 2014, acima analisadas, no caso das negociações da reforma previdenciária, parece ter ocorrido falta de aprofundamento do diálogo entre os servidores e a Administração. A submissão do PL n. 621/2016 à Câmara Municipal sem qualquer concordância por parte da bancada que representava os servidores fez com que o conflito sobre a reforma previdenciária não fosse resolvido com a aprovação do projeto.

É fato que uma reforma previdenciária é tema polêmico e extremamente complexo, que demanda uma minuciosa exposição de elementos atuariais, orçamentários, entre outros, devendo abarcar projeções que visualizem os cenários que existirão décadas adiante.

Dessa forma, somente com um debate aprofundado, em uma estrutura de negociação a partir da qual os atores representantes da Administração e dos servidores podem efetivamente expor os seus pontos de vista e alcançar um consenso, é que se pode obter a resolução de um conflito sobre tão relevante matéria.

---

<sup>506</sup> LOBEL, Fabrício. *Câmara Municipal aprova projeto de Covas para reforma da previdência de SP*. Folha de São Paulo: São Paulo, 26 dez. 2018. Caderno Cotidiano. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/12/camara-municipal-aprova-projeto-de-covas-para-reforma-da-previdencia-de-sp.shtml>>. Acesso em: 2 jan. 2018.



## CONCLUSÃO

Os conflitos que envolvem os interesses coletivos trabalhistas dos servidores públicos podem resultar em prejuízo para toda a sociedade. Muitas vezes, esses conflitos impedem os cidadãos de terem acesso aos serviços prestados por esses trabalhadores, em razão das greves que são por eles originadas. Esses serviços, por sua vez, são extremamente relevantes, quando não essenciais, para toda a população.

Essa espécie de conflito, como visto ao longo do presente trabalho, trata-se de fenômeno social complexo, que, dotado de relevância jurídica, histórica e política, é também capaz de influenciar no desenvolvimento econômico e no equilíbrio fiscal da União e de todos os demais Entes Federativos da nação. Afinal, não raras vezes esses conflitos envolvem matérias com repercussão orçamentária, a exemplo das pretensões por aumento remuneratório, concessão ou reajuste de benefícios e de questões relacionadas à reestruturação nas carreiras.

Não obstante todos esses fatores, não se pode olvidar que os servidores públicos são trabalhadores que têm as mesmas necessidades que aqueles que desenvolvem atividades privadas, devendo fazer jus, assim, ao direito de reivindicar as suas pretensões de cunho trabalhista em face do seu empregador, não obstante seja esse o Estado. Deve, portanto, ser proporcionada a esses profissionais uma adequada forma de reivindicação de suas pretensões.

Viu-se que, independentemente da promulgação de lei formal que versasse acerca do tema, surgiram no país sistemas permanentes de negociação, constituindo estruturas que visam auxiliar a resolução dos conflitos que envolvem os interesses coletivos trabalhistas dos servidores públicos.

A partir do conteúdo apresentado neste trabalho, pode-se afirmar, em cumprimento aos objetivos iniciais que deram ensejo à presente pesquisa, que esses sistemas se caracterizam como meios juridicamente válidos de resolução de conflitos na seara pública e que são efetivamente capazes de auxiliar na resolução desses dissensos.

A viabilidade jurídica da implementação desses sistemas foi aferida a partir da percepção de que esses canais de diálogo nada mais são senão procedimentos mediante os quais se promove a negociação coletiva no âmbito da Administração Pública. Foi em razão dessa percepção que essa viabilidade jurídica foi constatada a partir do estudo da própria negociação coletiva e da compreensão acerca da possibilidade ou não da sua implementação na esfera pública.

Essa compreensão, todavia, não se deu de forma tranquila e afastada de qualquer divergência. Como se viu no presente trabalho, parte considerável da doutrina, ao se apegar às clássicas posições existentes sobre a forma de interpretação dos princípios administrativos da legalidade, da indisponibilidade e da supremacia do interesse público, ainda hoje demonstra ser desfavorável à implementação da negociação coletiva na seara pública. Na jurisprudência, igualmente, ainda que já se note algumas ressalvas a esse entendimento, continua prevalecente a posição adotada pelo STF, ainda no ano de 1992, no julgamento da ADI n. 492/DF, quando foi encampada a tese que defendia a impossibilidade da negociação no âmbito da Administração.

O reconhecimento da viabilidade jurídica da implementação da negociação coletiva na esfera pública e, por consequência, dos sistemas permanentes aqui estudados enquanto meios nos quais essa negociação é promovida, demandou a análise de alguns marcos teóricos e normativo relativos a esse tema. Foi isso que foi feito, de forma detalhada, no capítulo dois, do presente trabalho.

A partir da fundamentação que compõe esses marcos teóricos, pode-se perceber que não faz mais sentido que continue a se defender as posições restritivas sobre a interpretação dos princípios acima citados. Viu-se que o entendimento que defende que o princípio da legalidade exige a prolação de lei, em sentido formal, para todos os atos da Administração, deve sucumbir diante daquele que exalta a interpretação desse princípio segundo uma nova roupagem, denominada princípio da juridicidade. Mediante esse princípio (da juridicidade), propugna-se que o administrador deve se submeter à imperatividade advinda de outras espécies de normas jurídicas, e não apenas da lei.

Trata essa posição mais atual de entendimento que remove do Estado o monopólio da produção de normas jurídicas, para, com base na isonomia, na democracia e na participação popular enquanto princípios e valores expressamente previstos na Constituição Federal, defender que o procedimento de elaboração normativa deve, sempre que possível, se dar com a participação direta dos seus reais interessados, a exemplo do que ocorre com a negociação coletiva, no caso do regramento das condições laborais dos servidores públicos.

Resulta também dessa forma mais moderna de interpretação do arcabouço principiológico que rege a Administração Pública, o entendimento que sustenta ser possível a conciliação das normas que versam sobre reserva legal e sobre competências privativas estipuladas pela Constituição (ex: art. 61, §1º, II, *a*, CF/88), com a implementação da negociação coletiva na esfera pública. Segundo esse entendimento, para que essa conciliação

seja alcançada, basta que o Chefe do Executivo insira o conteúdo da negociação, tal como fora pactuado, no teor do projeto de lei a ser posteriormente encaminhado à respectiva esfera do Poder Legislativo.

Essa solução, como visto no capítulo dois, não viola as aludidas normas de competência ou reserva legal e tampouco os princípios da legalidade, da indisponibilidade e da supremacia do interesse público. Na realidade, essa solução reforça a legitimidade do poder estatal, uma vez que o projeto de lei, construído a partir do conteúdo da negociação, tem maior chance de êxito de ser aprovado na respectiva Casa Legislativa e se torna menos propenso a inconformismos dos interessados, acerca do seu conteúdo.

Não obstante, há, ainda, outros importantes marcos teóricos cuja análise era necessária para bem compreender as razões pelas quais a negociação coletiva e, por consequência, os sistemas permanentes de negociação objeto do presente trabalho podem ser implementados no âmbito da Administração Pública. Um deles se refere à forma como se entende que o regramento do vínculo funcional, existente entre a Administração e o servidor público, pode ocorrer, bem assim à maneira como a manifestação de vontade de ambas as partes dessa relação é compreendida nesse cenário.

Conforme exposto no presente trabalho, é preciso desconstruir a visão clássica, existente sobre o tema, que permite que o Estado, de forma unilateral e autoritária, imponha as normas e as condições de trabalho a que se submetem os servidores públicos, definindo, outrossim, de maneira igualmente unilateral, o que é o interesse público e o modo como as atividades desses trabalhadores devem ser realizadas, para que esse interesse seja alcançado.

Para tanto, faz-se necessário permitir que outros atores sociais, a exemplo dos próprios servidores, da sociedade civil e das entidades privadas, como os sindicatos, possam auxiliar na definição do que é o interesse público e na forma como as atividades que visam resguardá-lo deve ser regrada. Há que ser possibilitada, portanto, uma bilateralidade no exercício da atividade de regramento das relações de trabalho dos servidores públicos.

Reconhecida a necessidade dessa bilateralidade, surge, sem dúvidas, o espaço propício à implementação da negociação coletiva na seara pública. Por meio dessa forma de autocomposição, passa a ser possível que a manifestação da vontade e da opinião dos servidores saia do campo teórico, sendo efetivamente realizada.

Forma-se, assim, um canal de diálogo no qual os servidores, mais do que apresentar e fundamentar as suas reivindicações de ordem trabalhista, podem também demonstrar o que entendem por interesse público e a forma como essas reivindicações, quando atendidas, podem colaborar para a consecução desse interesse e, por consequência,

para a satisfação de toda a coletividade. Trata-se, como visto em diversos momentos neste trabalho, de medida que, além de diminuir a probabilidade de greves e de outras formas de manifestação de insatisfação dos servidores, visa à democratização da gestão e ao aperfeiçoamento da máquina estatal, em total consonância com o princípio da eficiência, previsto no artigo 37, *caput*, da própria Constituição Federal.

A análise do tema, aliás, deve de fato ser feita à luz do teor da Constituição Federal. Nesse sentido, deve ser reapreciada a tese, prevalente no STF, quando do julgamento da ADI n. 492/DF, que aduz que a omissão do parágrafo terceiro, do artigo 39, da Constituição Federal, em relação ao direito à negociação coletiva do servidor público, evidencia uma escolha política do constituinte, que optou por não estender esse direito a essa espécie de trabalhadores.

Quanto a essa argumentação, cerra-se fileira com os defensores da posição que sustenta ser o direito à negociação coletiva um direito constitucional fundamental implícito dos servidores, haja vista que, conquanto não expressamente previsto no parágrafo terceiro, do artigo 39, da CF/88, manifesta-se a serviço da conquista da liberdade, da igualdade, do respeito à vida e, por consequência, da dignidade humana, em benefício desses trabalhadores.

Não obstante, ainda no que tange ao tema da omissão da negociação coletiva como direito do servidor no texto constitucional, verifica-se que de nada adiantaria as previsões que possibilitam a sindicalização e a greve desses trabalhadores (art. 37, incisos VI e VII, da CF/88) se não lhes fosse garantido o direito à negociação. O teor do artigo 5º, §2º, da CF/88 e os princípios da unidade e da harmonia, a partir dos quais deve ser interpretado o texto constitucional, impõem esse convencimento.

Reconhecer aos servidores o direito à sindicalização (art. 37, inc. VI, CF/88) e não lhes garantir o direito à negociação, seria restringir sobremaneira a atuação das respectivas entidades sindicais, que estariam limitadas à ação de confronto, visto que a resolução de conflitos pela forma pacífica (negociação) lhes teria sido proibida. Possibilitar aos servidores o exercício do direito de greve, como, aliás, já o fez o STF (MI's n. 670/ES, 708/DF e 712/PA), sem lhes possibilitar a promoção da negociação sobre o objeto do conflito, somente traria dois deletérios efeitos: ou o confronto tardaria em demasia a chegar a um final, prejudicando a população, ou os servidores sempre teriam que encerrar a paralisação aceitando a solução imposta pela Administração. As duas soluções, por óbvio, são inaceitáveis, quando a própria Constituição, como visto, exalta a participação



democrática, a resolução pacífica dos conflitos e a dignidade da pessoa humana como valores supremos.

Por fim, a possibilidade jurídica da implementação da negociação coletiva na Administração Pública deve ser extraída a partir do teor da Convenção n. 151 e da Recomendação n. 159, da OIT, aprovadas, no Brasil, pelo Decreto Legislativo n. 206, de 07.04.201 e promulgadas pelo Decreto Presidencial n. 7.944/2013, de 06.03.2013. Esses diplomas, além de assegurar expressamente o direito à negociação coletiva aos servidores estatutários e celetistas, apresentam, em conjunto, dispositivos que visam a garantir que a resolução de conflitos coletivos de trabalho na seara pública se dará mediante procedimentos independentes e imparciais, a exemplo dos sistemas permanentes, estabelecendo critérios sobre representatividade profissional, regras sobre prazos de vigência de acordos, entre outros pontos.

Diante da promulgação da Convenção n. 151, da OIT, não se pode mais falar que não há, no ordenamento jurídico pátrio, previsão explícita do direito à negociação coletiva para os servidores públicos. Independentemente da divergência existente acerca da autoaplicabilidade da Convenção n. 151, da OIT, fato é que a sua promulgação estimula a instituição de procedimentos que visam promover a negociação coletiva no âmbito da Administração Pública e valoriza aqueles cujas atividades já foram iniciadas. Por consequência, estimula-se que os conflitos que envolvem interesses coletivos trabalhistas dos servidores públicos sejam submetidos a esses procedimentos, para o fim de que sejam buscadas as suas resoluções.

A partir do conteúdo exposto, vê-se que a negociação coletiva e os sistemas permanentes de negociação, enquanto procedimentos mediante os quais se desenvolve essa negociação, são, sim, meios jurídicos válidos de resolução dos conflitos analisados no capítulo inaugural do presente trabalho.

Ocorre que apenas se caracterizarem como meios válidos, sob o ponto de vista jurídico, de nada adiantaria aos servidores, ao interesse público e à sociedade de uma forma geral, se esses sistemas, quando em atividade, não fossem capazes de alcançar o desiderato para o qual foram criados. Por essa razão, constituiu-se como principal objetivo desse trabalho averiguar se esses sistemas são efetivamente capazes de auxiliar na resolução dos conflitos que envolvem os interesses coletivos trabalhistas dos servidores públicos. Mais do que isso, constituiu-se objetivo deste trabalho compreender de que forma esses sistemas podem prestar esse auxílio.

Estudadas algumas das experiências mais relevantes vivenciadas na esfera pública, viu-se que esses sistemas são meios capazes de auxiliar na resolução desses conflitos mediante a instituição de um canal permanente de negociação, que considerará as características próprias a esses dissensos. Como visto ao longo do trabalho, esses sistemas apresentam uma dinâmica diversa daquela que é realizada na esfera privada. No setor privado, a regra é de que a negociação ocorra efetivamente apenas uma vez ao ano, em data próxima à da data-base, contendo, de forma não profícua, uma discussão concomitante de assuntos simples, com assuntos mais complexos, que demandam tratativas mais extensas.

O fato de as atividades desenvolvidas no sistema permanente de negociação se darem de forma contínua parece auxiliar na promoção de uma verdadeira cultura da negociação na respectiva esfera pública. Com isso, possibilita-se a criação de um histórico de práticas negociais, o desenvolvimento de recursos humanos específicos e a designação de um aparato de materiais próprios, tudo atrelado ao aprimoramento da negociação e, por consequência, à resolução dos conflitos no âmbito da Administração.

A partir da efetiva implementação de uma estrutura formal de negociação, os servidores públicos passam a saber a quem procurar, quando pretenderem apresentar as suas reivindicações, bem como a forma como essa apresentação deve ser feita. Colabora-se, assim, para que não surjam conflitos originados tão somente pela falta de diálogo. Quanto a esse ponto, cita-se a experiência vivenciada na Universidade de São Paulo, no sistema composto pela Comissão Permanente de Relações do Trabalho – COPERT/USP e pelo Sindicato dos Trabalhadores da USP – SINTUSP, a partir da qual os servidores passaram a ter um canal permanente de diálogo outrora inexistente, possibilitando-se, assim, inclusive que situações de ordem individual chegassem ao conhecimento dos administradores e fossem resolvidas.

Com a existência de um sistema permanente de negociação, os gestores públicos também auferem meios para canalizar as tratativas de negociação a um número razoável de entidades efetivamente representativas dos servidores, evitando, com isso, a desnecessária pulverização dos debates. O Sistema de Negociação Permanente do Município de São Paulo – SINP-SP traz interessante experiência nesse sentido, ao revelar formas pelas quais se busca a negociação em um cenário no qual, apenas em um Município, há mais de 30 (trinta) entidades representativas dos servidores municipais.

Ao se instituir um sistema permanente de negociação nos moldes daqueles que foram analisados no presente trabalho, dotado de um processo transparente, claro e isonômico, colabora-se também para que sejam desconstruídas práticas informais de contato

e busca por vantagens de ordem pessoal (*lobbys*) dentro da Administração. Dá-se guarida, assim, ao princípio da impessoalidade e da supremacia do interesse público, que deve reger a atividade daqueles que são responsáveis pela coisa pública.

Mas essas não são as únicas capacidades de auxílio na resolução de conflitos que envolvem os interesses coletivos trabalhistas dos servidores públicos que esses sistemas detêm. Os estudos realizados trazem também a percepção que, mediante a instituição de um sistema permanente de negociação, surge a possibilidade de que as experiências vivenciadas pelos representantes da Administração e dos servidores sejam compartilhadas com os seus pares, por todo o vasto território nacional.

Possibilita-se, desse modo, a melhoria das práticas de negociação e até mesmo uma maior probabilidade de resolução de determinados conflitos, uma vez que experiências que demandaram soluções semelhantes são levadas ao conhecimento de atores interessados no tema, componentes de outros sistemas. Essa possibilidade é revelada pelo Sistema Nacional de Negociação Permanente do SUS – SiNNP-SUS, ao propor a existência de uma verdadeira rede de mesas de negociação pelo país, onde mesas municipais e estaduais são influenciadas pela Mesa Nacional desse sistema e, concomitantemente, influenciam a atividade dessa Mesa.

Além disso, esses sistemas permanentes, por possibilitarem a capacidade de manutenção de um processo negocial por um período de tempo mais extenso, proporcionam, para os seus atores, reflexão e diálogo com qualidade mais elevada. Isso possibilita que temas mais complexos sejam avaliados com mais calma e, por consequência, com mais equilíbrio, considerando os diversos e relevantes aspectos que influenciam as decisões afetas aos assuntos relativos à esfera pública. É o caso, por exemplo, das controvérsias e respectivas negociações referentes à reestruturação de carreiras ou às reformas previdenciárias, matérias que demandam, em razão da sua complexidade, estudos e tratativas mais prolongados.

Quanto ao exemplo da reestruturação de carreiras, as experiências da Mesa Nacional de Negociação Permanente – MNNP e as do Sistema de Negociação Permanente do Município de São Paulo – SINP-SP demonstram que, quando instituído e respeitado um canal de negociação permanente, composto por atores representativos e por um processo negocial mais duradouro, claro e hígido, torna-se profícua a discussão dessa matéria. Com isso, pode-se realizar reestruturações de carreiras de forma mais planejada.

Pode-se identificar também que os sistemas permanentes possibilitam que os servidores exponham as suas compreensões, inclusive ao Poder Legislativo, acerca das matérias com repercussão orçamentária para a Administração. A experiência do Sistema de

Negociação Permanente do Município de São Paulo – SINP-SP demonstra que a inserção de protocolo proveniente das mesas de negociação, no projeto de lei que verse sobre essas matérias, faz com que esse projeto já chegue à Casa Legislativa mais fortalecido. Possibilita-se, assim, tramitações mais céleres desses projetos e, por consequência, minimiza-se o tempo de duração dos conflitos relacionados a essas matérias.

Por fim, os sistemas permanentes de negociação permitem que os servidores consigam demonstrar a sua visão sobre o que é o interesse público e sobre a forma como a satisfação das suas reivindicações e a realização das suas atribuições podem colaborar para que esse interesse seja alcançado.

Ao possibilitar essa manifestação, diminui-se a necessidade de deflagração de greves, uma vez que a exposição das pretensões dos servidores já alcança, de forma efetiva, as instâncias superiores da Administração, sem que haja necessidade, para tanto, da manifestação da força de coesão desses trabalhadores, com a paralisação dos serviços públicos, sabidamente tão necessários à população.

## REFERÊNCIAS

AFONSO, Túlio Tayano; CASALI, Rodrigo Guedes. Práticas sindicais, negociação coletiva e a convenção coletiva n. 151, da OIT. In: SILVA, Clarissa Sampaio; GOMES, Ana Virginia Moreira (org.). *A Convenção n. 151 da OIT sobre o direito de sindicalização e negociação na administração pública: desafios na realidade brasileira*. São Paulo: LTr, 2017. p. 95-107.

AMORIM, Wilson Aparecido Costa de. *CRISE ECONÔMICA RECENTE E NEGOCIAÇÕES COLETIVAS NO BRASIL: ALGUMAS LIÇÕES?* Revista Administração em Diálogo - RAD, [S.l.], v. 11, n. 2, fev., 2010. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/index.php/rad/article/view/2727>>. Acesso em: 13 set. 2018.

\_\_\_\_\_. *Negociações Coletivas no Brasil: 50 anos de aprendizado*. São Paulo: Atlas, 2015.

ANASTASIA, Antônio Augusto Junho. Reforma do Estado e negociação coletiva. In: GERNIGON, Bernard; *et. al.* *A negociação coletiva na administração pública brasileira*. Brasília: OIT; Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 137-162.

ARAÚJO, Edson Gramuglia. *As relações coletivas de trabalho no setor público e a interpretação do direito*. 2017. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2017.

ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. *Negociação Coletiva dos Servidores Públicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

ASSE, Vilja Marques. Princípio da Adequação Setorial Negociada: o surgimento de um novo princípio na história da justiça laboral. In: SANTOS, Enoque Ribeiro dos. *Direito Coletivo Moderno: Da LACP e do CDC ao Direito de Negociação Coletiva no Setor Público*. São Paulo: LTr, 2006. p. 129-140.

BARBOSA, Nelson Bezerra; CASTRO, Janete Lima de. *A negociação coletiva e a democratização das relações de trabalho no setor saúde*. In: CASTRO, Janete Lima de; LIMA, Rafael Rodolfo Tomaz de. (org.). *Negociação do Trabalho no Sistema Único de Saúde*. Natal: Una, 2017. p. 89-115.

BELTRAN, Ari Possidonio. *A tutela nas relações de trabalho*. São Paulo: LTr, 1966.

BERNARDES, Hugo Gueiros. Princípios da Negociação Coletiva. In: TEIXEIRA FILHO, João de Lima (coord.). *Relações Coletivas de Trabalho: estudos em homenagem ao Ministro Arnaldo Süssekind*. São Paulo: LTr, 1989. p. 357- 370.

BIRNBAUM, Pierre. Conflitos. In: BOUDON, Raymond (Dir.). *Tratado de Sociologia*. Teresa Curvelo (Trad.). Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1995. p. 247-282.

BRAGA, Douglas Gerson. *Conflitos, eficiência e democracia na gestão pública*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2002.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Atividade Legislativa. *Legislação*. Brasília, 2018. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao>>. 18 abr. 2018.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Gestão e Regulação do Trabalho em Saúde*. Brasília, 2018. Disponível em: <<http://portalms.saude.gov.br/trabalho-educacao-e-qualificacao/gestao-e-regulacao-do-trabalho-em-saude>>. Acesso em: 13 out. 2018.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Relações de Trabalho. *Mesa Nacional de Negociação Permanente*. Brasília, 2018. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/relacoes-de-trabalho/mesa-nacional-de-negociacao-permanente>>. Acesso em: 2 out. 2018.

BRASIL. Presidência da República. Legislação. *Decretos*. Brasília, 2018. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/decretos1/decretos-1>>. Acesso em: 18 abr. 2018.

BRASIL. Senado Federal. Atividade Legislativa. *Legislação*. Brasília, 2018. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/legislacao>>. Acesso em: 28 set. 2018.

BRASIL. Sistema Nacional de Negociação Permanente do SUS - SiNNP-SUS. Brasília, 2018. Disponível em: <<https://mesadenegociacao.navi.ifrn.edu.br/#>>. Acesso em: 13 out. 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Brasília, 2018. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br>>. Acesso em: 14 out. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Brasília, 2018. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br>>. Acesso em: 10 fev. 2017.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. Brasília, 2018. Disponível em: <<http://www.tst.jus.br>>. Acesso em: 11 fev. 2017

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Do Estado Patrimonial ao Estado Gerencial*. In: PINHEIRO, Paulo Sérgio; SACHS, Ignacy; WILHEIM, Jorge. Brasil: um século de transformações. São Paulo: Companhia das Letras, 2001. p. 222-259.

CAETANO, Marcelo. *Princípios de Direito Administrativo*. Forense: Rio de Janeiro, 1977.

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. *Legislação*. São Paulo, 2018. Disponível em: <<http://www.saopaulo.sp.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/>>. Acesso em: 2 nov. 2018.

CAMPANER, Ozório César. *Conflitos Coletivos de Trabalho e Formas de Solução*. São Paulo: LTR, 2011.

CAMPOS, Sarah. A Negociação Coletiva e o Regime Jurídico-Administrativo: espaços legítimos de contratualização. In: SILVA, Clarissa Sampaio; GOMES, Ana Virginia Moreira (org.). *A Convenção n. 151 da OIT sobre o direito de sindicalização e negociação na administração pública: desafios na realidade brasileira*. São Paulo: LTr, 2017. p. 41-58.

CARNELUTTI, Francesco. *Sistema de Derecho procesal Civil*. v. 1. Trad. Niceto Alcalá-Zamora y Castillo e Santiago Sentís Melendo. Buenos Aires: Uteha, 1944.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*, 27. ed. rev., ampl. e atual. até 31-12-2013. São Paulo: Atlas, 2014.

CASTRO, Carlos Borges de. *Regime jurídico da CLT no funcionalismo*. São Paulo: Saraiva, 1981.

CAVALCANTE, Jouberto de Quadros Pessoa; JORGE NETO, Francisco Ferreira. *O empregado público*. 4. ed. São Paulo: LTr, 2014.

\_\_\_\_\_, Jouberto de Quadros Pessoa; JORGE NETO, Francisco Ferreira. *Manual de direito do trabalho*. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2008. t. 2.

CAVALCANTI, Alessandra Damian. *A negociação coletiva no serviço público como corolário do direito de sindicalização e do direito de greve*. São Paulo: LTr, 2018.

CHEIBUB, Zairo Borges. *Negociação coletiva no setor público: experiências internacionais recentes por meio da análise da literatura*. Brasília: ENAP, 2004 (Cadernos ENAP; 25). Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/711>>. Acesso em 17 set. 2018.

COELHO, Rogério Viola. *A relação de trabalho com o estado*. São Paulo: LTr, 1994.

COHN, Gabriel. *Max Weber: sociologia*. 2. ed. São Paulo: Ática, 1982.

COSER, Lewis Alfred. *The functions of social conflict*. New York: The Free Press, 1986.

COSTA, Maurício Evandro Campos. A mediação nos conflitos trabalhistas individuais e coletivos na esfera da Administração Pública: análise à luz da Lei 13.140/2015. In: FREITAS JUNIOR, Antonio Rodrigues de; ALMEIDA, Guilherme Assis de Almeida (coord.) SOUZA, Michel Roberto de (org.). *Mediação & o Novo Código de Processo Civil*. Curitiba: Juruá, 2017. p. 75-96.

CRUZ, Eliane. *Saudações a quem tem coragem: dez experiências de negociação sindical no setor público*. São Paulo: Internacional de Serviços Públicos, ISP – Brasil, 2001.

CUNHA JR., Dirley da. *Curso de Direito Constitucional*. 6. ed. Salvador: JusPodivm, 2012.

DAU, Denise Motta. *O desafio do diálogo: SUS e relações de trabalho no serviço público - avanços e limites da Mesa Nacional de Negociação Permanente do Sistema Único de Saúde*. 2005. Dissertação (Mestrado) – Secretaria da Saúde, Programa de Pós-Graduação em Coordenadoria de Controle de Doenças. São Paulo, 2005. Disponível em: <<http://ses.sp.bvs.br/lildbi-textos/docsonline/get.php?id=1334>>. Acesso em: 15 out. 2018.

DELGADO, Mauricio Godinho. *Curso de Direito do Trabalho*. 11. ed. São Paulo: LTR, 2012.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICAS E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. *Balanço das greves*. São Paulo, 2018. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/sitio/buscaDirigida?itemBusca=&comboBuscaDirigida=TIPO%7C1352135159121>>. Acesso em: 9 set. 2018.

DEUTSCH, Morton. A resolução do conflito. In: AZEVEDO, André Gomma de (org.). *Estudos em arbitragem, mediação e negociação*. v. 3. Brasília: Grupos de Pesquisa, 2004. Disponível em: <<http://www.arcos.org.br/livros/estudos-de-arbitragem-mediacao-e-negociacao-vol3/parte-ii-doutrina-parte-especial/a-resolucao-do-conflito>>. Acesso em: 10 fev. 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *A instrumentalidade do processo*. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

DUNLOP, John Thomas. *Industrial Relations Systems*. New York: Holt, 1958.

EBERT, Paulo Roberto Lemgruber. *A liberdade sindical no setor público*. São Paulo: LTr, 2017.

FALECK, Diego. *Desenho de Sistemas de Disputas: Criação de Arranjos Procedimentais Consensuais Adequados e Contextualizados para Gerenciamento e Resolução de Controvérsias*. 2017. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2017.

FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. *Introdução ao Estudo do Direito*. São Paulo: Atlas, 1988.

FERRAZ, Luciano; GODOI, Marciano Seabra de; SPAGNOL, Werther Botelho. *Curso de direito financeiro e tributário*. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

FERREIRA, Duvanier Paiva; SILVA, Marcela Tapajós e. *A Gestão de Conflitos na Administração Pública Federal*. Disponível em: <<http://www.sgc.goias.gov.br/upload/arquivos/2013-05/gestao-de-conflitos-governo-federal---consad-2011.pdf>>. Acesso em: 5 out. 2018.

FISHER, Roger; URY, William; PATTON, Bruce. *Getting to Yes: Negotiating an agreement without giving in*. 3. ed. New York: Penguin Books, 2011.

FOLHA DE SÃO PAULO. São Paulo, 2018. Disponível em: <<https://www.folha.uol.com.br>>. Acesso em: 14 nov. 2018.

FREITAS JUNIOR, Antonio Rodrigues de. *Sindicato: domesticação e ruptura: um estudo da representação sindical no direito brasileiro*. 1. ed. São Paulo: Departamento Editorial da OAB/SP, 1989. v. 1.

\_\_\_\_\_. *Teoria Geral do Conflito – visão do Direito*. In: LAGRASTA, Valéria Ferioli; et al (coord.). *Conciliação e Mediação. Ensino em construção*. São Paulo: IPAM; Brasília: Enfam, 2016. p. 326-335.



FREUND, Julien. *Sociologia de Max Weber*. Luís Cláudio de Costa e Castro. (Trad.). São Paulo: Rio de Janeiro: Forense, 1970.

GACEK, Stanley Anthony; GOMES, Ana Virginia Moreira. A garantia do direito à negociação coletiva no serviço público pela Organização Internacional do Trabalho. In: SILVA, Clarissa Sampaio; GOMES, Ana Virginia Moreira (org.). *A Convenção n. 151 da OIT sobre o direito de sindicalização e negociação na administração pública: desafios na realidade brasileira*. São Paulo: LTr, 2017. p. 15-25.

GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. *Curso de Direito do Trabalho*. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

GERNIGON, Bernard; et. al. A Negociação coletiva: Normas da OIT e Princípios dos Órgãos de Controle. In: \_\_\_\_\_; et. al. *A negociação coletiva na administração pública brasileira*. Brasília: OIT; Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 15-82.

GIDDENS, Anthony. *Sociologia*. 6. ed. Porto Alegre: Penso Artmed, 2012.

GIL, Antonio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOMES, Dinaura Godinho Pimentel. *Direito do trabalho e dignidade da pessoa humana no contexto da globalização econômica*. São Paulo: LTr, 2005.

GRINOVER, Ada Pellegrini; CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; DINAMARCO, Candido Rangel. *Teoria geral do processo*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

HALE, Durval et al. *O Marco Legal da Mediação no Brasil. Comentários à Lei n. 13.140, de 26 de junho de 2015*. São Paulo: Atlas, 2015.

HORN, Carlos Henrique; COTANDA, Fernando Coutinho; PICHLER, Walter Arno. *John T. Dunlop e os 50 Anos do Industrial Relations Systems*. DADOS: Rio de Janeiro, v. 52, n. 4, p. 1047-1070, 2009.

INSTITUO ANTONIO HOUAISS DE LEXICOGRAFIA; BANCO DE DADOS DA LÍNGUA PORTUGUESA S/C LTDA. *Minidicionário Houaiss da Língua Portuguesa*. 2. ed. rev. aum. Rio de Janeiro: Objetiva, 2004.

ISHIKAWA, Junko. *Key Features of National Social Dialogue: a Social Dialogue Resource Book*. Geneva: International Labour Office, 2003. Disponível em: <[https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2003/103B09\\_343\\_engl.pdf](https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2003/103B09_343_engl.pdf)>. Acesso em: 20 mar. 2017.

KEARNEY, Richard C. *Labor relations in the public sector*. 4. ed. Boca Raton, FL: CRC Press: Taylor & Francis Group, 2009.

LACERDA, Larissa Gabriella Lins Victor. *A negociação coletiva no serviço público brasileiro após a incorporação da Convenção 151 da OIT*. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,a-negociacao-coletiva-no-servico-publico-brasileiro-apos-a-incorporacao-da-convencao-151-da-oit,55629.html>>. Acesso em: 26 set. 2018.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. *Ação Civil Pública*. São Paulo: LTr, 2001.

LEMOS DA SILVA, Juliana da Silva. Sindicalização, Negociação Coletiva e Greve do Servidor Público. In: SANTOS, Enoque Ribeiro dos. *Direito Coletivo Moderno: Da LACP e do CDC ao Direito de Negociação Coletiva no Setor Público*. São Paulo: LTr, 2006. p. 141-162.

LIMA, Francisco Gérson Marques de. Convenção n. 151 – OIT: Autoaplicabilidade. In: SILVA, Clarissa Sampaio; GOMES, Ana Virginia Moreira (org.). *A Convenção n. 151 da OIT sobre o direito de sindicalização e negociação na administração pública: desafios na realidade brasileira*. São Paulo: LTr, 2017. p. 135-145.

MAGANO, Octavio Bueno. *Organização sindical brasileira*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1982.

\_\_\_\_\_. *Sindicalização e direito de greve dos servidores públicos*. In: RODRIGUES, Aluisio (Coord.). *Curso de Direito Constitucional do Trabalho*. São Paulo: LTr, 1991. v.2. p. 293-302.

\_\_\_\_\_. *Manual de direito do trabalho*. São Paulo: LTr, 1990. v. III.

MAISTRO JUNIOR, Gilberto Carlos. *O princípio da boa-fé objetiva na negociação coletiva*. São Paulo: LTr, 2012.

MANNRICH, Nelson. Organização sindical no setor público: unicidade ou pluralidade? *Revista da Academia Nacional de Direito do Trabalho: Edição especial - Homenagem ao Professor Emérito Amauri Mascaro Nascimento*. São Paulo: LTr, ano XVIII, n. 18, p. 114-126, 2010.

MARQUES, Cláudia Lima. *Contratos no código de defesa do consumidor: o novo regime das relações contratuais*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MARTINELLI, Dante Pinheiro. *Negociação empresarial. Enfoque sistêmico e visão estratégica*. Manole: São Paulo, 2002.

MARTINS FILHO, Ives Gandra. *Processo coletivo do trabalho*. São Paulo: LTR, 1994.

MARTINS, Sérgio Pinto. *Direito do trabalho*. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MAYER, Bernard. *The dynamics of conflict resolution - a practitioner's guide*. San Francisco: Jossey-Bass, 2000.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1995.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015.

MENDONÇA, Sérgio Eduardo Arbulu. *A experiência recente da negociação coletiva na administração pública no Brasil*. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0051503.pdf>>. Acesso em: 5 out. 2018.

MILITÃO, João Batista dos Santos. *A negociação coletiva do trabalho no SUS*. 2011. Dissertação (Mestrado Profissional) - Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca. Rio de Janeiro, 2011.

MOMMSEN, Wolfgang. Capitalismo e socialismo. O confronto com Karl Marx. In: GERTZ, René (Org. e Trad.). *Max Weber e Karl Marx*. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1997. p. 146-178.

MOTTA, Fabrício. *Função normativa da administração pública*, Belo Horizonte: Fórum, 2007.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Conflitos Coletivos de Trabalho*. São Paulo: Saraiva, 1978.

\_\_\_\_\_. *Curso de direito do trabalho: história e teoria geral do direito do trabalho: relações individuais e coletivas do trabalho*. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

NETTO, Luísa Cristina Pinto e. *A contratualização da função pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

NOGUEIRA, Arnaldo José França Mazzei. Relações de trabalho e gestão pública no Brasil contemporâneo. *Revista do Departamento de Direito do Trabalho e da Seguridade Social: Faculdade de Direito da USP*, São Paulo, ano 2, n. 3, p. 12-51, 2007.

NOGUEIRA, Roberto Passos. *Novas tendências internacionais da força de trabalho do setor público - O Brasil comparado com outros países*. Observatório de Recursos Humanos em Saúde (NESP/CEAM/Unb). Universidade de Brasília: Brasília, 2005. Disponível em: <[http://www.observarh.org.br/observarh/repertorio/Repertorio\\_ObservaRH/NESP-UnB/Novas\\_tendencias\\_internacionais.pdf](http://www.observarh.org.br/observarh/repertorio/Repertorio_ObservaRH/NESP-UnB/Novas_tendencias_internacionais.pdf)>. Acesso em: 3 out. 2018.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, Departamento des Actividades Sectoriais (SECTOR). *Manual de negociação coletiva e resolução de conflitos no serviço público*. Genebra: OIT, 2011. p. 102. Disponível em: <[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilvia/documents/publication/wcms\\_234422.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilvia/documents/publication/wcms_234422.pdf)>. Acesso em: 10 set. 2018.

\_\_\_\_\_. *Liberdade Sindical: Recopilação de decisões e princípios do Comitê de Liberdade Sindical do Conselho de Administração da OIT*. Brasília: OIT, 1997. Disponível em: <[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilvia/documents/publication/wcms\\_231054.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilvia/documents/publication/wcms_231054.pdf)>. Acesso em: 9 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. *Convenções*. Brasília, 2018. Disponível em: <<https://www.ilo.org/brasilvia/convencoes/lang--pt/index.htm>>. Acesso em: 15 abr. 2018.

OSTIA, Paulo Henrique Raiol de. *Desenho de Sistema de Solução de Conflitos: sistemas indenizatórios em interesses individuais homogêneos*. 2011. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2011.

PAES, Arnaldo Boson. *Negociação coletiva na função pública*. São Paulo: LTr, 2013.

PESSOA, Robertônio Santos. *Sindicalismo no setor público*. São Paulo: LTr, 1995.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 9. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

PISCITELLI, Tathiane. *Direito Financeiro Esquemático*. Rio de Janeiro:Forense; São Paulo: Método, 2011.

PONCE, Pedro Augusto; NORONHA, Eduardo Garuti. Relação de trabalho e negociação coletiva no setor público federal brasileiro de 1995 a 2010. *Revista Agenda Política*, São Carlos, v. 2, 2014. Disponível em: <<http://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/view/30>>. Acesso em: 9 fev. 2017.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. *Sistema de Negociação Permanente – SINP*. São Paulo, 2018. Disponível em: <<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/gestao/sinp/index.php?p=145880>>. Acesso em: 14 nov. 2018.

RAPASSI, Rinaldo Guedes. *Direito de Greve de Servidores Públicos*. São Paulo: LTr, 2005.

REALE, Miguel. *Lições preliminares de direito*. 18 ed. São Paulo: Saraiva, 1991.

RESENDE, Renato de Sousa. *Negociação coletiva de servidor público*. São Paulo: LTr, 2012.

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. *Princípios constitucionais dos servidores públicos*. São Paulo: Saraiva, 1999.

RODRIGUES, Américo Plá. *Princípios de Direito do Trabalho*. São Paulo: LTR, 2000.

ROMITA, Arion Sayão. *Direitos fundamentais nas relações de trabalho*. 3. ed. rev. e aum. São Paulo: LTr, 2009.

RUPRECHT, Alfredo. *Conflitos coletivos de trabalho*. São Paulo: LTr, 1979.

RUSSOMANO, Mozart Victor. *Princípios gerais de direito sindical*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

SAMPAIO, Lia Regina Castaldi; BRAGA NETO, Adolfo. *O que é mediação de conflitos?* São Paulo: Brasiliense, 2007.

SANTOS, Enoque Ribeiro dos. A inevitabilidade da negociação coletiva no setor público. *Revista LTR: Legislação do Trabalho*, São Paulo: LTr, v. 77, n. 6, p. 652-669, jun. 2013.

\_\_\_\_\_. *Negociação Coletiva de Trabalho nos Setores Público e Privado*. São Paulo: LTr, 2015.

SANTOS, Tatiana Maria Souza; HOEFEL, Maria da Graça Luderitz. *A negociação coletiva no âmbito do Sistema Único de Saúde*. In: CASTRO, Janete Lima de; LIMA, Rafael Rodolfo Tomaz de. (org.). *Negociação do Trabalho no Sistema Único de Saúde*. Natal: Una, 2017. p. 17-39.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

SERAU JR., Marco Aurélio. *Negociação coletiva no âmbito do setor público: observações sobre a aplicabilidade da Convenção n. 151 da OIT*. In: SILVA, Clarissa Sampaio; GOMES, Ana Virginia Moreira (org.). *A Convenção n. 151 da OIT sobre o direito de sindicalização e negociação na administração pública: desafios na realidade brasileira*. São Paulo: LTr, 2017. p. 109-122.

SILVA, Antônio Álvares da. *Os servidores públicos e o direito trabalho*. São Paulo: LTr, 1993.

SILVA, Clarissa Sampaio. *Convenção n. 151 da Organização Internacional do Trabalho: Importância da regulamentação legal com efeitos vinculantes do direito à negociação coletiva dos servidores públicos*. In: \_\_\_\_\_; GOMES, Ana Virginia Moreira (org.). *A Convenção n. 151 da OIT sobre o direito de sindicalização e negociação na administração pública: desafios na realidade brasileira*. São Paulo: LTr, 2017. p. 123-133.

SILVA, De Plácido e. *Vocabulário Jurídico*. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

SILVA, Marcela Tapajós. *Instrumentos de tratamento de conflitos das relações de trabalho na administração pública federal*. Disponível em: <<http://consadnacional.org.br/wp-content/uploads/2013/05/125-INSTRUMENTOS-DE-TRATAMENTO-DE-CONFLITOS-DAS-RELAÇÕES-DE-TRABALHO-NA-ADMINISTRAÇÃO-PÚBLICA-FEDERAL.pdf>>. Acesso em: 6 out. 2018.

SILVA, Otávio Pinto e. *A contratação coletiva como fonte do direito do trabalho*. São Paulo: Ltr, 1998.

SINDICATO DOS PROFISSIONAIS EM EDUCAÇÃO NO ENSINO MUNICIPAL DE SÃO PAULO. *07/05/2013 - INFORMATIVO SINPEEM*. São Paulo, 2018. Disponível em: <[https://www.sinpeem.com.br/lermais\\_materias.php?cd\\_materias=7258&friurl=-07052013---INFORMATIVO-SINPEEM-\\_-](https://www.sinpeem.com.br/lermais_materias.php?cd_materias=7258&friurl=-07052013---INFORMATIVO-SINPEEM-_-)>. Acesso em: 16 nov. 2018.

SINDICATO DOS SERVIDORES MUNICIPAIS DE SÃO PAULO - SINDSEP. *História*. São Paulo, 2018. Disponível em: <<https://sindsep-sp.org.br/institucional/historia>>. Acesso em: 24 nov. 2018.

SIQUEIRA NETO, José Francisco. *Contrato coletivo de trabalho: perspectiva de rompimento com a legalidade repressiva*. São Paulo: LTr, 1991.

\_\_\_\_\_. *Direito do trabalho e negociação coletiva*. São Paulo: Associação Brasileira de Estudos do Trabalho - ABET, 1998. v. 8.

\_\_\_\_\_. Relações de Trabalho e Possibilidades de Negociação Coletiva na Administração Pública Brasileira. In: GERNIGON, Bernard; *et. al.* *A negociação coletiva na administração pública brasileira*. Brasília: OIT; Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 83-136.

SOUTO MAIOR, Jorge Luiz. *Curso de direito de trabalho: teoria geral do direito do trabalho*. São Paulo: LTr, 2011. v. I. parte I.

STOLL, Luciana Bullamah. *Negociação coletiva no setor público*. São Paulo: LTr, 2007.

SUPIOT, Alain (org.). *Transformações do trabalho e futuro do Direito do Trabalho na Europa*. Coimbra: Coimbra, 2003.

TARTUCE, Fernanda. *Mediação nos conflitos civis*. 2. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015.

TEIXEIRA FILHO, João de Lima; *et. al.* *Instituições de direito do trabalho*. São Paulo: LTR, 2000. v. 2.

TEIXEIRA, Márcia Cunha. *A negociação coletiva de trabalho no serviço público*. 2007. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2007.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, Comissão Permanente de Relações do Trabalho – COPERT. São Paulo, 2018. Disponível em: <<http://relacoesdotrabalho.usp.br/sobre/>>. Acesso em: 20 out. 2018.

\_\_\_\_\_. *Jornal da USP*. São Paulo, 2018. Disponível em: <<https://jornal.usp.br>>. Acesso em: 19 out. 2018.

URY, William L.; BRETT, Jeanne M.; GOLDBERG, Stephen B. *Getting disputes resolved: designing systems to cut the cost of conflict*. 1 ed. São Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1988.

VASCONCELOS, Carlos Eduardo de. *Mediação de conflitos e práticas restaurativas*. 4. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015.

VERGARA, Sylvia Constant. *Métodos de Coleta de Dados no Campo*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

VIANA, Márcio Túlio. *Conflitos coletivos do trabalho*. Brasília: Revista do TST, v. 66, n. 1. p. 116-150, jan./mar. 2000.

VILHENA, Paulo Emílio Ribeiro de. *O contrato de trabalho com o Estado*. 2 ed. São Paulo: LTR, 2002.

WEBER, Max. *Economia e Sociedade*. Tradução Régis Barbosa; Karen Elsabete Barbosa. 4.ed. Brasília, DF: Editora UnB, 2000. v.1.

\_\_\_\_\_. Tradução Régis Barbosa; Karen Elsabete Barbosa. 4. ed. Brasília, DF: Editora UnB, 1999. v.2.

ZAJDSZNAJDER, Luciano. *Teoria e Prática da Negociação*. 2. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1988.

ZAPPAROLI, Célia Regina; KRÄHENBÜHL, Mônica Coelho. *Negociação, mediação, conciliação, facilitação assistida, prevenção, gestão de crises nos sistemas e suas técnicas*. São Paulo: LTr, 2012.