

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”  
FACULDADE DE HISTÓRIA, DIREITO E SERVIÇO SOCIAL**

**LUCIANA BULLAMAH STOLL**

**NEGOCIAÇÃO COLETIVA NO SETOR PÚBLICO**

**FRANCA  
2006**

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”  
FACULDADE DE HISTÓRIA, DIREITO E SERVIÇO SOCIAL**

**LUCIANA BULLAMAH STOLL**

**NEGOCIAÇÃO COLETIVA NO SETOR PÚBLICO**

**Dissertação apresentada à banca examinadora da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Faculdade de História, Direito e Serviço Social, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito. Área de Concentração: Direito Obrigacional Público e Privado.**

**Orientador: Prof. Dr. Enoque Ribeiro dos Santos**

**FRANCA  
2006**

Stoll, Luciana Bullamah

Negociação coletiva no setor público / Luciana Bullamah  
Stoll. –Franca: UNESP, 2006

Dissertação – Mestrado – Direito – Faculdade de História,  
Direito e Serviço Social – UNESP.

1. Direito trabalhista – Brasil. 2. Administração pública –  
Negociação coletiva de trabalho. 3. Servidor público – Negociação  
coletiva de trabalho.

CDD – 341.63

**LUCIANA BULLAMAH STOLL**

**NEGOCIAÇÃO COLETIVA NO SETOR PÚBLICO**

**Dissertação apresentada à banca examinadora da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Faculdade de História, Direito e Serviço Social, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito. Área de Concentração: Direito Obrigacional Público e Privado.**

**BANCA EXAMINADORA**

**Presidente:** \_\_\_\_\_  
**Prof. Dr. Enoque Ribeiro dos Santos**

**1º Examinador:** \_\_\_\_\_  
**Prof. Dra. Elizabete Maniglia – FHDSS/UNESP**

**2º Examinador:** \_\_\_\_\_  
**Prof. Dr. Ronaldo Lima dos Santos – Doutor em Direito pela USP**

**Franca, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2006.**

Dedico este trabalho ao Prof. Dr. Enoque Ribeiro dos Santos, que além de meu orientador foi também meu mestre, exemplo de dedicação, empenho, perseverança, estímulo e carinho.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus, Infinito e Eterno.

Aos meus pais Luiz e Laila, pelo amor de toda uma vida.

Ao Davi, por ser o meu inspirador.

Às minhas irmãs Laura e Liliana, pelo companheirismo.

Ao meu cunhado José Renato, pela amizade.

Aos meus sobrinhos Victor e Guilherme, pelo olhar de esperança.

Aos amigos e amigas que me acompanham, pela ternura e pelo incentivo.

## RESUMO

O trabalho visa investigar a admissibilidade da negociação coletiva no setor público, tendo em vista a ausência de referência a esse direito no artigo 39, parágrafo terceiro, da Constituição Federal, e ainda, o sistema constitucional relativo à concessão de reajustes e limites de gastos com o pessoal da Administração Pública. O intérprete da norma jurídica não deve se ater somente à interpretação gramatical. A interpretação lógico-sistemática e teleológica da Constituição Federal permite o reconhecimento da negociação coletiva no setor público. O artigo 37 da Constituição Federal, que trata da Administração Pública direta e indireta, em seus incisos VI e VII, assegura ao servidor público o direito à sindicalização e à greve, sendo decorrência lógica a admissão da negociação coletiva de trabalho. A concepção da bilateralidade da relação jurídica entre o Estado e o servidor leva à utilização da composição de conflitos de forma autônoma. A negociação coletiva de trabalho no setor público não implica somente na discussão salarial, mas nas condições dos trabalhadores, a atuação das pessoas políticas na prestação dos serviços, o desempenho das funções e a qualidade da prestação dos serviços, envolvendo o interesse geral dos destinatários destes serviços, o que vem a ser de interesse social, respeitando-se o princípio da indisponibilidade do interesse público. Os resultados da negociação coletiva no setor público deverão ensejar o projeto de lei a ser encaminhado pela autoridade competente ao Poder Legislativo, para que seja conferida a eficácia legal ao ato, resguardando-se o princípio da reserva legal. A negociação coletiva envolvendo servidor público tem limitações, diante do sistema constitucional atinente à concessão de reajustes e limites de gastos com pessoal da Administração Pública. Assim, a negociação coletiva no setor público é possível, pois a omissão do inciso XXVI do artigo 7º no parágrafo terceiro do artigo 39 da Constituição Federal não é motivo suficiente para excluir o reconhecimento deste direito, não existindo vedação expressa.

**Palavras-chave:** direito trabalhista; administração pública; negociação coletiva de trabalho; servidor público



















































































































































O intuito do legislador constitucional ao prever expressamente que a greve no serviço público será exercida nos limites da lei específica certamente envolve os efeitos da greve no setor público.

Ao tratar do tema, *Cármem Lúcia Antunes Rocha* salienta que os efeitos da greve devem ser objeto de cuidado do legislador infraconstitucional, a fim de que o regime de responsabilidade decorrente de atos ou comportamentos grevistas não seja, posteriormente, objeto de represálias de autoridades contra os servidores que tenham participado do movimento, mas, de outro lado, não fique a comunidade sem os reparos devidos pelos encargos que lhe tenham sobrevivido pela ocorrência da paralisação.<sup>150</sup>

#### 3.4.1 Direito à greve como norma de eficácia contida

O artigo 37, em seu inciso VII, teve sua redação original modificada pela Emenda Constitucional n. 19/98, que fez constar *lei específica* no lugar de *lei complementar*, fazendo surgir a problemática acerca da aplicabilidade do referido inciso, se de eficácia plena, limitada ou contida. A questão envolve a Teoria da Eficácia das Normas Constitucionais.

Importa esclarecermos o assunto, pois a maior ou menor eficácia do instituto da greve para o servidor público dependerá da interpretação e do posicionamento do jurista a esse respeito.

Por lei específica deve-se entender uma lei ordinária, com a finalidade precisa de regular determinada situação jurídica, já que não consta do rol do artigo 59 da Magna Carta.

A doutrina é unânime em reconhecer que o referido dispositivo legal não comporta eficácia plena, havendo previsão expressa acerca da necessidade de lei específica para estabelecer os termos e limites em que será exercido o direito de greve.

Resta saber se a norma em questão é de eficácia contida ou limitada. A doutrina divide-se em duas correntes. A primeira entende que seria de eficácia limitada, não possuindo aplicabilidade imediata, dependendo da edição da lei específica para ser exercido plena e eficazmente o direito em tela. A norma teria então um caráter meramente

---

<sup>150</sup> ROCHA, op. cit., p. 363.













Assim, para efeitos do Processo do Trabalho na parte relativa ao dissídio coletivo, o *de comum acordo* ostenta a natureza de condição específica da ação, não levando à exigência de petição em conjunto ou de concordância prévia e expressa da parte contrária. A aquiescência da parte suscitada valeria mesmo quando manifestada tacitamente no curso do processo. Se o suscitado que fora não adremente consultado ou, se consultado, não aquiesceu com a ação, comparece em juízo e na abertura da audiência de conciliação não manifesta expressa oposição ao ajuizamento unilateral do dissídio coletivo, o processo deve seguir o seu caminho normalmente.<sup>158</sup>

Nada obstante, existem posicionamentos no sentido de que o dissídio coletivo somente pode ser ajuizado pelas partes envolvidas e não mais por apenas uma delas, sobretudo quando instaurada a greve, uma vez sem resultado a negociação coletiva, não podendo o dissídio coletivo ser suscitado pela empresa ou pelo sindicato dos empregadores. Tal é o entendimento do Ministro *José Luciano de Castilho Pereira*, do TST.<sup>159</sup>

Com a devida *venia*, entendemos que impossibilitar a via judicial, nestes casos, acarretaria a extensão conflito no tempo, o que não é desejável, seja para as partes envolvidas, seja para a sociedade, que necessita dos serviços prestados. Se o conflito não puder ser solucionado pela via do dissídio coletivo, a greve estará sendo incentivada, como o caminho alternativo.

O posicionamento de *Amauri Mascaro Nascimento* é o que mais se destaca, por ser coerente em face dos princípios constitucionais do amplo acesso ao judiciário e do direito processual civil. O poder normativo da Justiça do Trabalho não foi extinto. Não se trata de indagar se a exigência do comum acordo vem a ser uma condição da ação ou um pressuposto processual. O que importa saber é se é válida no direito processual e trabalhista a transferência do direito de ação do autor para o réu.

Tal exigência é inconstitucional, por acarretar o afastamento da jurisdição. No direito processual civil não há processo contencioso no qual o autor dependa da autorização do réu para interpor ação.

Assim, não é exorbitante a tese da inconstitucionalidade do afastamento da jurisdição pela EC n. 45 porque não apenas criou uma condição para a ação ou um pressuposto processual, mas, indo mais além, inverteu o direito de ação. A transferência do poder de agir do autor para o réu – que se verifica se o autor depende do consentimento do réu para acioná-lo – não

<sup>158</sup> SILVA, Edson Braz da Silva. Aspectos processuais e materiais do dissídio coletivo frente à Emenda Constitucional n. 45/2004. **Repertório de Jurisprudência IOB**, São Paulo, n. 1, v. 2, p. 26-35, 2006.

<sup>159</sup> PEREIRA, José Luciano de Castilho. **Negociação coletiva – greve – poder normativo**. Disponível em: <<http://www.tst.gov.br/ArtigosJuridicos/GMLCP/NEGOCIACAOEPODERNORMAT...>>. Acesso em: 8 mar. 2006.











































Haveria óbice intransponível à possibilidade de negociação coletiva, sobretudo no que se refere à política remuneratória, porque esta depende de lei elaborada segundo o processo constitucionalmente determinado, inclusive no que diz respeito à sua iniciativa.

#### 4.2.1.3 *O posicionamento do Supremo Tribunal Federal – Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 492-1/90*

Com o advento da Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990, em que a União instituiu o regime único dos servidores federais, adotando o regime estatutário de caráter administrativo para os servidores da Administração Pública Direta, das autarquias e fundações públicas, as alíneas *d* e *e* de seu artigo 240 foram declaradas inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal, em 12 de novembro de 1992, ao julgar Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Procurador-Geral da República, retirando-se desses servidores o direito de negociação coletiva e de ajuizamento de dissídio individual e coletivo em face da Justiça do Trabalho, assegurado nas respectivas alíneas.

O citado artigo 240 previu o direito à livre associação sindical e declinou outros direitos, dentre eles os pertinentes às alíneas *d*, direito *de negociação coletiva*, e *e*, direito “[...] de ajuizamento, individual e coletivamente, diante da Justiça do Trabalho, nos termos da Constituição Federal.”

Durante a tramitação do projeto de lei, as alíneas *d* e *e* foram vetadas pelo Presidente da República. Submetido a votação, o veto foi derrubado pelo Congresso Nacional. O Procurador Geral da República, Aristides Junqueira Alvarenga, propôs Ação Direta de Inconstitucionalidade das referidas alíneas do artigo 240, por entender que estavam sendo violados os artigos 37, 41 e 114 da Constituição Federal. O Relator da ADIN n. 492-1 foi o Ministro Carlos Velloso. O STF concedeu medida cautelar para suspender a eficácia da alínea *d* e, por maioria, a expressão “e coletivamente” da alínea *e*.<sup>188</sup>

O principal argumento do Ministro Carlos Velloso para rebater a possibilidade de negociação coletiva entre os funcionários públicos federais era concernente às disposições constitucionais do artigo 61, parágrafo primeiro, inciso II, alínea *a*, que estabelece ser de iniciativa privativa do Presidente da República a lei que disponha sobre criação de cargos, funções ou

---

<sup>188</sup> JORGE NETO; CAVALCANTE, *op. cit.*, p. 1468.











isso apenas, proibição constitucional de que venha a ocorrer a negociação coletiva, mas que ela terá peculiaridades que deverão de levar em conta a condição do serviço público, o interesse público determinante da ação dos servidores públicos e a forma de se coadunarem as normas constitucionais referentes à negociação coletiva e aquelas relativas à competência legal e administrativa, a partir do que se poderá lograr eficácia das deliberações concertadas no processo de negociação.<sup>199</sup>

Mas além desses, existem outros fundamentos, cuja importância e profundidade não podem deixar de ser reconhecidos.

Os fundamentos a seguir examinados constituem uma contraposição àqueles apontados pelos defensores da primeira teoria, que nega a possibilidade de negociação coletiva no setor público.

#### *4.3.1.1 A nova concepção do Estado e a teoria da bilateralidade da relação jurídica estabelecida entre o Estado e o servidor público*

Conforme examinado no item 4.2.1.1, a doutrina do Direito Público atinente ao Estado Moderno permeia a teoria que não admite a negociação coletiva em relação aos servidores públicos, tendo em vista que, segundo ela, a relação jurídica que a Administração Pública tem com os seus empregados constitui-se numa relação de poder baseada na unilateralidade concentrada na vontade do Estado no que diz respeito às condições de trabalho impostas aos funcionários públicos *lato sensu*.

Nada obstante, a doutrina tem admitido uma nova feição do Estado, fruto da nova ordem social e democrática, conforme se verifica mais amplamente nos países avançados, pelo que, novos contornos se estabelecem igualmente quanto à concepção das relações jurídicas que se formam entre o Estado e o servidor público, dado que os fatos sociais são sempre a origem e o impulso do ordenamento jurídico vigente.

Não cabe aqui aprofundar o tema envolvendo as teorias e fundamentos atinentes à crise do Estado e sua concepção, a não ser até o ponto de esclarecer o que interessa, a saber, onde têm as teorias que o estudam se mostrado mais abertas aos novos direcionamentos e necessidades pertinentes aos cidadãos e à sociedade.

---

<sup>199</sup> ROCHA, op. cit., p. 355.

























**caput, incs. X e XI, 39, §§ 1º e 3º, e 169, caput e § 1º, itens I e II, da Constituição da República, somente mediante autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, poderá ser concedida pelos órgãos e entidades da Administração Direta ou Indireta qualquer vantagem ou aumento de remuneração, fazendo-se necessária a prévia dotação orçamentária. Recurso de Embargos de que se conhece e a que se dá provimento.**<sup>224</sup>

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. SERVIDORES DE AUTARQUIA ESTADUAL VINCULADOS AO REGIME EMPREGATÍCIO. MANUTENÇÃO DE VANTAGEM ORIGINADA DE ACORDO COLETIVO DE TRABALHO. **Acordos coletivos não são imponíveis às entidades integrantes da Administração Pública, direta ou indireta, ainda que seus empregados estejam submetidos ao regime empregatício (CLT), nos termos dos arts. 37, 39, § 2º e 169, § 1º, I, da Constituição Federal. Embargos de declaração acolhidos, com eficácia modificativa.**<sup>225</sup> (grifamos)

Convenção Coletiva - Aplicabilidade - Fundação de Direito Público - Não se aplica a Fundação Pública convenção coletiva da categoria, inclusive porque na respectiva condição não pode participar de processo negocial.<sup>226</sup>

Acordo Coletivo Celebrado por Ente Público - **Ao servidor público não está assegurado o reconhecimento às convenções e acordos coletivos de trabalho, em face do que dispõe o art. 39, § 2º, da CF, que a eles não garante o direito inserto no inc. XXVI de seu art. 7º** (reconhecimento de tais instrumentos).<sup>227</sup>

Servidor Público - Dissídio Coletivo - A Justiça do Trabalho não pode estabelecer normas e condições de trabalho para os órgãos públicos, em face de rigidez dos preceitos constitucionais que impedem a atuação do poder normativo sobre a Administração Pública.<sup>228</sup>

Encontramos entendimentos minoritários do TST no sentido de reconhecer o direito à celebração dos acordos e convenções coletivas de trabalho no setor público:

Acordo Coletivo - Diferenças Salariais - Pela leitura atenta dos termos do art. 39, § 2º, da Constituição Federal/88 verifica-se que este não veda a celebração de Acordo Coletivo por Órgão da Administração Pública. A Constituição Federal prestigiu, acompanhando uma tendência mundial, o surgimento de associações profissionais ou sindicais, com a finalidade de angariarem benefícios para a categoria.<sup>229</sup>

Os Tribunais Regionais do Trabalho acompanham, majoritariamente, o posicionamento do TST. Vejamos:

---

<sup>224</sup> TST - E-RR 465.956/1998.3 - SBDI1 - Rel. Min. João Batista Brito Pereira - DJU 21.02.2005. (grifo nosso)

<sup>225</sup> TST - EDRR 411336 - 5ª T. - Rel. Min. Gelson de Azevedo - DJU 02.05.2003.(grifo nosso)

<sup>226</sup> TST - RR 187.924/95.4 - Ac. 5ª T. 8.166/97 - Rel. Juiz Conv. Fernando Eizo Ono - DJU 17.10.1997.

<sup>227</sup> TST - RR 206.426/95.7 - Ac. 5ª T. 7.218/97 - Rel. Min. Nelson Daiha - DJU 10.10.1997. (grifo nosso)

<sup>228</sup> TST - RO-DC 384.237/97.2 - SDC - Rel. Min. José Zito Calasãs - DJU 17.04.1998.

<sup>229</sup> TST - RR 217.159/95.8 - Ac. 4ª T. 13.724/97 - Rel. Min. Galba Velloso - DJU 13.02.1998.

Acordo Coletivo de Trabalho - Autarquia - Princípio da Legalidade - Artigo 37 da Constituição Federal de 1988 - A atual Carta Magna não destinou aos servidores ou empregados públicos o direito de firmar acordos e convenções coletivas (art. 39, § 2º, c/c art. 7º, XXVI da Constituição Federal/88), por estarem seus órgãos empregadores sob o pálio do Princípio da Legalidade, não podendo instituir benefícios sem a respectiva e necessária dotação orçamentária específica para quaisquer aumentos de despesa. Logo, sendo o reclamado autarquia do Distrito Federal, resta-lhe defeso criar benefícios ou vantagens sem a devida autorização legislativa, pelo que impossível deferir aos reclamantes o pleito formulado. (Precedentes TST-RODC - 45363/92, Ac. 554/93, Rel. Min. Marcelo Pimentel, TST-DC-16863/90, Ac. 953/93, Rel. Min. Wagner Pimenta).<sup>230</sup>

Existe forte tendência ao reconhecimento do direito à negociação coletiva em relação aos funcionários da administração pública indireta, quando se trata de empresa pública, sociedade de economia mista e subsidiárias, exploradoras de atividade econômica, pois estão sujeitas ao regime jurídico próprio das empresas privadas, de acordo com o inciso II do parágrafo primeiro, artigo 173 da Constituição Federal, conforme exemplificado:

ACORDO COLETIVO - ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA INDIRETA - CUMPRIMENTO - A administração pública indireta, sujeita aos princípios constitucionais elencados no art. 37, caput, da Constituição Federal, quando autorizada a firmar convenções e acordo coletivos, porque enquadrada nos termos do art. 173, § 1º, do mesmo diploma legal, deve cumpri-los, se observada condição financeira favorável para tanto, circunstância presumida nos presentes autos diante da reinclusão do índice pretendido pelo sindicato-autor em novo acordo coletivo.<sup>231</sup>

Fundação Municipal - Pronto Socorro - Vinculação ao Poder Público - Natureza Jurídica - Convenção Coletiva de Trabalho - Cumprimento - Embora criada pelo poder público municipal e a ele vinculada, a reclamada, como pessoa jurídica de direito privado, está apta não apenas a celebrar instrumento coletivo de trabalho, mas, sobretudo, está obrigado ao cumprimento das disposições constantes de Convenção Coletiva de Trabalho firmada através da participação das entidades sindicais representativas das categorias profissional e econômica que lhe dizem respeito. Sentença mantida.<sup>232</sup>

Podemos concluir que atualmente ainda existe resistência por parte dos Tribunais Superiores em reconhecer o direito à negociação coletiva de trabalho para o trabalhador vinculado à Administração Pública. Emprega-se invariavelmente uma interpretação estritamente positivista, legalista, em torno do artigo 39, parágrafo terceiro, da Constituição da República. O tema será tratado mais detalhadamente no Capítulo 5, item 5.6.

---

<sup>230</sup> TRT10ª R. - RO 3.957/96 - 2ª T. - Rel. Juiz Lauro da Silva de Aquino - DJU 08.05.1998.

<sup>231</sup> TRT12ª R. - RO-V-04917/00 - Ac. 02726/01 - 2ª T. - Rel.: Juiz Telmo Joaquim Nunes - DJSC 26.03.2001.

<sup>232</sup> TRT9ª R. - RO 7.093/96 - Ac. 5ª T. 2.579/97 - Rel. Juiz Luiz Felipe Haj Mussi - DJPR 31.01.1997.









Os mecanismos para resolução de conflitos são variados entre os setores e entre as províncias e o governo federal, sendo que deve ser feita uma escolha de mecanismo para resolver impasses na negociação, entre arbitragem e greve, o que deve ser feito no início da mesma, não podendo haver mudanças durante a rodada de negociação. Quando há proibição ou restrição ao direito de greve, a arbitragem é prevista de forma obrigatória.

Em face da pressão por controle dos gastos públicos no final dos anos oitenta e na década de noventa, a tradicional atitude dos governos de não se envolverem diretamente nas negociações trabalhistas foi abandonada. Os governantes procuraram exercer maior influência direta no processo de negociação coletiva como forma de controlar os déficits fiscais. Assim, buscou-se centralizar um pouco mais esse processo de negociação criando-se associações de empregadores públicos para coordenar as negociações em diversas províncias, estratégia especialmente importante no setor educacional, onde a centralização fortaleceu os empregadores.<sup>235</sup>

#### 5.1.4 Inglaterra

Ao contrário dos demais países examinados, na Inglaterra nunca houve distinção legal entre o empregado do setor privado e do setor público. A negociação coletiva se tornou um direito assegurado em 1917, quando o *Whitley Committee* recomendou o estabelecimento de negociação coletiva em todos os setores da economia britânica, tendo sido a negociação coletiva nacional estabelecida definitivamente em 1948.

Há os que não estão incluídos nesse sistema, não possuindo direito de se organizar e negociar, sendo eles os trabalhadores da polícia, guardas penitenciários, servidores do Parlamento, servidores públicos *sêniors*, médicos, dentistas e juízes.

Uma ampla ação no sentido da negociação coletiva é tradicionalmente exercitada no seio dos *Whitley Council*, criados por lei, instituições de caráter permanente e de composição paritária, cujo propósito declarado é:

[...] procurar a máxima cooperação entre o Estado, na sua qualidade de empregador, e a totalidade dos funcionários públicos nas questões atinentes ao serviço público, para aumentar a eficiência da administração pública ao mesmo tempo em que o bem estar dos que nela trabalham, dispor de um mecanismo para atender às reclamações, e em geral, permitir a confrontação da experiência e dos diferentes pontos de vista dos representantes dos empregados administrativos e dos trabalhadores manuais do Estado.<sup>236</sup>

---

<sup>235</sup> CHEIBUB, op. cit., p. 31.

<sup>236</sup> PEDREIRA, op. cit., p. 269-279.



























































































