

# **A Negociação Coletiva na Administração Pública Brasileira**



# **A Negociação Coletiva na Administração Pública Brasileira**

*Bernard Gernigon*

*Alberto Otero*

*Horacio Guido*

*José Francisco Siqueira Neto*

*Antônio Augusto Junho Anastasia*

*Oficina Internacional del Trabajo*  
Escritório de Brasília

Copyright © Organização Internacional do Trabalho 2002  
1ª edição 2002

As publicações da *Oficina Internacional del Trabajo* gozam da proteção dos direitos autorais sob o Protocolo 2 da Convenção Universal do Direito do Autor. Breves extratos dessas publicações podem, entretanto, ser reproduzidas sem autorização, desde que mencionada a fonte. Para obter os direitos de reprodução ou de tradução, as solicitações devem ser dirigidas ao Serviço de Publicações (Direitos do autor e Licenças), *International Labour Office*, CH-1211 *Geneva 22, Switzerland*. Os pedidos serão bem-vindos.

A negociação coletiva na administração pública brasileira / Bernard Gernigon ; Alberto Otero ; Horacio Guido ; José Francisco Siqueira Neto ; Antônio Augusto Junho Anastasia. – Brasília : OIT ; Rio de Janeiro : Forense, 2002.

232 p.

ISBN 92-2-813387-2

1. Negociação coletiva. 2. Administração pública brasileira. I. Gernigon, Bernard. II. Otero, Alberto. III. Guido, Horacio. IV. Siqueira Neto, José Francisco. V. Anastasia, Antônio Augusto Junho. VI. Organização Internacional do Trabalho.

As designações empregadas nas publicações da OIT, segundo a praxe adotada pelas Nações Unidas, e a apresentação de matéria nelas incluídas não significam, da parte da Organização Internacional do Trabalho, qualquer juízo com referência à situação jurídica de qualquer país ou território citado ou de suas autoridades, ou à delimitação de suas fronteiras.

A responsabilidade por opiniões expressas em artigos assinados, estudos e outras contribuições recai exclusivamente sobre seus autores, e sua publicação não significa endosso da OIT às opiniões ali constantes.

Referências a firmas e produtos comerciais e a processos não implicam qualquer aprovação pela *Oficina Internacional del Trabajo*, e o fato de não se mencionar uma firma em particular, produto comercial ou processo não significa qualquer desaprovação.

As publicações da OIT podem ser obtidas no Escritório para o Brasil: Setor de Embaixadas Norte, Lote 35, Brasília - DF, 70800-400, tel.: (61) 426-0100, ou no *International Labour Office*, CH-1211. *Geneva 22, Switzerland*. Catálogos ou listas de novas publicações estão disponíveis gratuitamente nos endereços acima, ou por e-mail: [brasil@oitbrasil.org.br](mailto:brasil@oitbrasil.org.br)  
Visite nossa página na Internet: [www.oit.org/brasil](http://www.oit.org/brasil)

---

Impresso no Brasil

Estação Gráfica Ltda. ([estagraf@uol.com.br](mailto:estagraf@uol.com.br)) para a OIT e Editora Forense.

## SUMÁRIO

<b>Prefácio</b> . . . . .	<b>09</b>
<b>Introdução Geral</b> . . . . .	<b>11</b>
<b>1. A Negociação Coletiva: Normas da OIT e Princípios dos Órgãos de Controle</b> . . . . .	<b>15</b>
<i>Bernard Gernigon, Alberto Odero e Horacio Guido</i>	
1. Introdução.. . . . .	15
2. A negociação coletiva: definição e objeto.. . . . .	22
3. Os sujeitos da negociação coletiva e o reconhecimento das organizações mais representativas.. . . . .	25
4. Trabalhadores cobertos pela negociação coletiva.. . . . .	29
5. As matérias objeto da negociação coletiva.. . . . .	32
6. O princípio da negociação livre e voluntária e o nível da negociação—	34
7. O princípio da boa fé.. . . . .	40
8. O papel dos organismos destinados a facilitar a negociação.. . . . .	42
9. A negociação voluntária e a arbitragem obrigatória.. . . . .	44
10. A intervenção das autoridades na negociação coletiva.. . . . .	48
10.1 A intervenção das autoridades na redação das convenções coletivas.. . . . .	50
10.2 Recusa do registro de uma convenção coletiva.. . . . .	50
10.3 Intervenções das autoridades no cumprimento das convenções coletivas em vigor.. . . . .	52
10.4 Restrições impostas pelas autoridades a negociações futuras.—	53
11. A negociação coletiva na administração pública.. . . . .	55
12. Outras intervenções das autoridades.. . . . .	63
13. Greves, negociação coletiva e “paz social”.. . . . .	64
14. Outras questões.. . . . .	66
14.1 Direito de informação.. . . . .	66
14.2 Extensão das convenções coletivas.. . . . .	68
14.3 Relações entre contratos individuais e convenções coletivas.—	69
14.4 Respeito das convenções coletivas em situações de concurso de credores e de falência.. . . . .	71
14.5 Duração das convenções coletivas.. . . . .	71
15. Restrições ao exercício do direito de negociação coletiva nas legislações nacionais.. . . . .	72
16. Síntese de princípios da OIT sobre o direito de negociação coletiva.—	78
17. Conclusões sobre o grau de aplicação do direito de negociação coletiva.. . . . .	81

**2. Relações de Trabalho e Possibilidades de Negociação  
Coletiva na Administração Pública Brasileira . . . . . 83**

*José Francisco Siqueira Neto*

1.	Introdução.. . . . .	83
2.	Bases normativas dos servidores públicos civis.. . . . .	100
3.	Dos cargos, empregos e funções públicas.. . . . .	100
3.1.	Acessibilidade.. . . . .	102
3.2.	Investidura: Preponderância dos concursos.. . . . .	102
3.3.	Prazo de validade dos concursos.. . . . .	103
4.	Política de remuneração de pessoal.. . . . .	103
5.	Sistemas remuneratórios.. . . . .	103
5.1.	Regime de remuneração ou vencimento.. . . . .	104
5.2.	Regime de subsídio.. . . . .	105
5.3.	Normas comuns à remuneração e aos subsídios.. . . . .	107
6.	Formação e aperfeiçoamento.. . . . .	108
7.	Direitos sociais dos servidores.. . . . .	108
8.	Exercício de mandato eletivo.. . . . .	109
9.	Livre sindicalização e direito de greve.. . . . .	110
10.	Estabilidade e vitaliciedade.. . . . .	112
11.	Aposentadoria.. . . . .	113
12.	Deveres e responsabilidades dos servidores.. . . . .	114
12.1.	Poder e regime disciplinar.. . . . .	115
12.2.	Processo administrativo disciplinar.. . . . .	116
13.	Os fundamentos da negociação coletiva na administração pública direta.. . . . .	117
14.	Aspectos essenciais para o desenvolvimento da negociação coletiva na administração pública.. . . . .	120
14.1.	Tipos das negociações coletivas.. . . . .	121
14.2.	Sujeitos, destinatários e matérias.. . . . .	122
14.3.	Procedimentos.. . . . .	126
14.4.	Níveis.. . . . .	127
14.5.	Sistema de composição dos conflitos.. . . . .	127
14.6.	Efeitos dos instrumentos normativos.. . . . .	128
14.7.	Garantia do exercício do direito de greve.. . . . .	129
15.	Conclusões.. . . . .	130

**3. Reforma do Estado e Negociação Coletiva . . . . . 137**

*Antonio Augusto Junho Anastasia*

1.	Introdução.. . . . .	137
2.	Espécies de prestação laboral ao Estado.. . . . .	137
3.	Evolução histórica.. . . . .	139

4.	O modelo constitucional de 1988.. . . . .	142
5.	A Emenda Constitucional 19/98.. . . . .	145
6.	Repercussões do regime trabalhista no serviço público.. . . . .	148
7.	A negociação coletiva no serviço público.. . . . .	150
8.	Síntese e conclusões.. . . . .	158

**Anexos. . . . . 163**

1.	Declaração de Filadélfia.. . . . .	165
2.	Declaração da OIT sobre os princípios e direitos fundamentais no trabalho e seu seguimento.. . . . .	193
3.	Convenção nº 98 sobre o direito de sindicalização e de negociação coletiva, 1949.. . . . .	199
4.	Convenção nº 151 sobre as relações de trabalho na administração pública, 1978.. . . . .	205
5.	Recomendação nº 159 sobre as relações de trabalho na administração pública, 1978.. . . . .	213
6.	Convenção nº 154 sobre a negociação coletiva, 1981.. . . . .	215
7.	Recomendação nº 163 sobre a negociação coletiva, 1981.. . . . .	223
8.	Recomendação nº 91 sobre os contratos coletivos, 1951.. . . . .	227
9.	Recomendação nº 92 sobre a conciliação e a arbitragem voluntárias, 1951.. . . . .	231



## PREFÁCIO

O “*direito de sindicalização e negociação coletiva*” é configurado pela Convenção nº 98 (1949) da OIT. Este tratado internacional foi ratificado até hoje por 152 Estados membros da OIT, e pelo Brasil em 1952, e faz parte da *Declaração de Princípios Fundamentais e Direitos no Trabalho e Seu Seguimento (1998)* da qual o Brasil é signatário.

Mais que um direito, a possibilidade de representantes de empregadores e de empregados poderem forjar convenções e acordos coletivos de trabalho é uma forma desejável de adaptar as relações de trabalho às mudanças que vêm ocorrendo no mundo do trabalho cada vez com mais frequência e diversidade.

No caso brasileiro, desde meados da década de noventa, o Governo vem promovendo uma modernização das relações de trabalho que enfatiza a negociação coletiva. A partir da Constituição de 1988 o direito de sindicalização foi ampliado para a administração pública. Esse direito é plenamente coerente e integrado com o direito de negociação coletiva, não havendo portanto justificativa alguma aceitável para não se aplicar o exercício desse direito, salvo sob normas explícitas e excepcionais à administração pública.

Com a Emenda Constitucional 19 de 1998, a administração pública brasileira passou de um regime único estatutário para dois regimes: o estatutário e o celetista. Se o primeiro estabelece restrições ao direito de negociação coletiva, o segundo não o faz, abrindo portanto espaços amplos para negociação, exceto no que se refere a remuneração, por imposição do artigo 61, parágrafo 1, inciso II da Constituição.

Os estudos da negociação coletiva na administração pública brasileira contidos neste livro levantam um debate não só sobre princípios e a coerência das leis, mas também sobre a crescente defasagem entre o setor público e o setor privado em matéria de remuneração e condições gerais de trabalho. Essa defasagem levanta questões fundamentais sobre a capacidade do setor de atrair e reter competência técnica, e sobre sua eficiência e desempenho. Essas

questões estão vinculadas também ao resultante aumento da terceirização e de contratações via algumas agências internacionais, em particular o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e a UNESCO que, de forma indireta, contribuem para inibir a negociação coletiva na administração pública brasileira.

*Armand F. Pereira*  
Diretor da OIT no Brasil  
31 de agosto de 2002

## INTRODUÇÃO GERAL

Este volume busca promover reflexão e debate nacional sobre princípios, necessidades, obstáculos, desafios e oportunidades da negociação coletiva na administração pública.

O capítulo 1, de Bernard Gernigon, Alberto Otero e Horacio Guido (juristas da OIT) analisa os diferentes instrumentos da OIT relacionados com o tema da negociação coletiva, bem como os princípios dos órgãos de controle da OIT. Deste estudo surgem diversas características essenciais que devem presidir a negociação coletiva, a fim de que possa cumprir sua finalidade de proteção social e de desenvolvimento econômico em condições de equidade.

O capítulo 2, de José Francisco Siqueira Neto (advogado, professor de Direito do Trabalho e consultor da OIT) examina a diversidade da administração pública brasileira e os regimes jurídicos que regem suas relações de trabalho, identificando desafios e possibilidades de negociação coletiva. Esse estudo oferece uma riqueza de detalhes sobre as implicações do regime jurídico estatutário, a legislação trabalhista, e a Constituição Federal.

O capítulo 3, de Antônio Augusto Junho Anastasia (advogado e professor de Direito Administrativo, ex-Secretário Executivo dos Ministérios do Trabalho e da Justiça, e consultor da OIT) analisa as implicações da reforma do Estado e, em particular, da Emenda Constitucional 19 de 1998, para a negociação coletiva.

A organização e edição dos estudos ficou por conta de Armand F. Pereira (Diretor da OIT no Brasil), em colaboração com Valéria Porto (consultora da OIT).

Uma das principais missões da OIT consiste em fomentar a negociação coletiva no mundo. Esta missão foi acordada em 1944, na Declaração de Filadélfia, parte integrante da Constituição da OIT, que reconhece “a obrigação solene da Organização Internacional do Trabalho de fomentar, entre todas as nações do mundo, programas que permitam [...] conseguir o reconhecimento efetivo do direito da negociação

coletiva”. Este princípio foi reafirmado pela Convenção sobre o Direito de Sindicalização e Negociação Coletiva, 1949 (nº 98), adotada cinco anos mais tarde, em 1949, e desde aquela época ratificada por uma grande maioria de Estados membros da Organização, o que demonstra a importância universal de seus princípios.

Mais recentemente, em junho de 1998, a OIT adotou a declaração relativa aos princípios e direitos fundamentais no trabalho e seu seguimento. Ela estabelece que “todos os membros, mesmo que não tenham ratificado as convenções fundamentais, têm um compromisso, que deriva de sua própria filiação à OIT, de respeitar, promover e tornar real, de boa fé e em conformidade com a Constituição, os princípios relativos aos direitos fundamentais”. Entre tais princípios figuram o reconhecimento efetivo do direito à negociação coletiva e à liberdade sindical.

Sindicatos e empregadores têm, por definição, interesses, percepções, sentimentos, convicções, aspirações e valores divergentes, e esta divergência – que existe em todas as sociedades democráticas – deve ser assimilada e considerada a partir de valores superiores que lhes permitam passar do estado de adversários para o de atores e do estado de atores para o de interlocutores sociais, também com respeito ao poder público e toda a carga institucional que lhe é inerente.

Este processo passa também por um mínimo de regras e consensos básicos, a começar pelo respeito à palavra dada e aos compromissos assumidos e deve levar à elaboração de códigos de conduta, não necessariamente formais, mas claros e respeitados, tanto ao nível bipartite como tripartite. Uma das regras básicas é o reconhecimento do outro e de seu caráter insubstituível, e outra, o compromisso mútuo de respeitar os princípios fundamentais contidos nas Convenções nºs. 87 e 98 da OIT, que amparam tanto os trabalhadores e seus sindicatos, como os empregadores e suas organizações, e que partem do princípio de respeito à legalidade, situando as organizações dentro do conjunto do ordenamento jurídico (aceitação das instituições, exercício pacífico das ações sindicais, etc.), não devendo essa legalidade, entretanto, contrapor os princípios de tais Convenções. É também fundamental que a proteção da legislação sindical, na prática, seja efetiva e que suprima o temor a represálias pela afiliação ou realização de atividades sindicais. Os benefícios mútuos

que resultam dos conflitos de interesse<sup>1</sup> são evidentes.

A primeira exigência da negociação coletiva é o reconhecimento mútuo dos interlocutores sociais, o qual pressupõe a tomada de consciência e a convicção de que as *organizações sindicais* e as *organizações de empregadores* são indispensáveis numa sociedade democrática. As primeiras por sua capacidade de identificar necessidades e preocupações de grandes setores da população, dar-lhes forma, orientá-las e traduzi-las em reivindicações específicas, partindo do princípio de que o progresso social não vem por si só, não é automático e exige que medidas específicas sejam adotadas. As segundas, pelo papel essencial que desempenham na criação de emprego e no crescimento econômico. Além dos interesses específicos, existem pontos de encontro evidentes entre essas organizações: o pleno emprego, a luta contra a inflação, a relação entre qualidade de emprego e produtividade, etc. Existem também limites: os limites físicos do crescimento e as condicionalidades econômicas em geral, que não devem ser subestimados, sob pena de riscos de quebras ou falências, particularmente no atual momento histórico, onde a globalização marca o ritmo. Os interlocutores sociais estão “condenados” a inserir-se neste contexto. São eles que, por seu conhecimento do meio trabalhista, pela legitimidade que lhes outorga sua representação, foram os chamados a regular as relações trabalhistas e as condições de trabalho. Não fazê-lo deixaria a todos insatisfeitos e equivaleria à perda de sua capacidade normativa e de influir significativamente no progresso social, que não deve ser assumido exclusivamente pelo Estado.

*Bernard Gernigon*

*Alberto Odera*

*Horacio Guido*

Juristas do Serviço de Liberdade Sindical,  
Departamento de Normas da OIT, Genebra

---

<sup>1</sup> Os conflitos de interesse constituem uma das mais poderosas forças propulsoras do progresso econômico e social, considerando que as vantagens conseguidas por uma parte estimulam a outra a uma ação mais intensa, com o objetivo de compensar suas desvantagens; mas também é fato que os conflitos de interesse só podem obter compensação em benefício de ambas as partes se, durante a execução do benefício de sua colaboração, tiverem plena consciência de seu interesse comum na produtividade de tal colaboração. Esta interação de interesses é, por si mesma, a base de uma responsabilidade comum.



# A NEGOCIAÇÃO COLETIVA: NORMAS DA OIT E PRINCÍPIOS DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE

Bernard Gernigon  
Alberto Odera  
Horacio Guido<sup>1</sup>

## 1. INTRODUÇÃO

O “bem-estar comum”, entendido como “bem-estar material” e “desenvolvimento espiritual” de todos os seres humanos, e a “luta contra a necessidade” e contra a “injustiça, miséria e privações” são valores e objetivos fundamentais e universais inscritos na Constituição da OIT ao serviço da finalidade mais específica e genuína da Organização que é a justiça social. Por isso não podem deixar de dar uma orientação específica aos meios e garantias que, para sua realização, contempla dita Constituição, ou seja, decisões, medidas, acordos nacionais e internacionais, políticas e avaliação de políticas, programas, regulamentações e, com certeza, *o reconhecimento efetivo da negociação coletiva* como meio de justiça social. O mesmo pode ser dito das convenções e recomendações da OIT.

Para o objeto do presente trabalho o que nos interessa destacar aqui é que as normas em matéria social contidas nas regulamentações nacionais e nos instrumentos da negociação coletiva – que sempre encarnam uma intencionalidade e determinados valores – não devem omitir, quanto ao seu conteúdo, os valores da Constituição da OIT. Isso pode ser afirmado ainda com mais razão com relação às normas contidas nas convenções da OIT.

Nesse sentido, do mesmo modo que em geral não se aceita a idéia de mercado concebida como uma mão invisível que deve reger a economia sem nenhuma ingerência externa, o conteúdo da legislação trabalhista e das convenções e acordos coletivos (sobretudo os de alcance mais geral) não deve ser definido ignorando esses valores e objetivos da Constituição, pretendendo que uma confrontação de

---

<sup>1</sup> Juristas do Serviço de Liberdade Sindical do Departamento de Normas da OIT, Genebra.

interesses guiada por uma mão invisível determine a direção e a justeza do conteúdo das normas do trabalho. Na medida em que existem, os valores da Constituição da OIT excluem um relativismo social, permitem realizar uma “valoração da inconstitucionalidade” quando se apresentam situações injustas – deve-se pensar, por exemplo, no tocante à negociação coletiva nas cláusulas racistas de certas convenções coletivas vigentes até pouco tempo atrás ou nas cláusulas discriminatórias entre homens e mulheres – e indicam uma regulamentação humanizadora do trabalho (“um regime de trabalho realmente humano”, segundo a terminologia da Constituição da OIT) e do contexto em que se desenvolve, regulamentação que na sociedade democrática é ademais indissociável dos direitos fundamentais da pessoa que devem poder ser exercidos dentro e fora do ambiente de trabalho.

Desse modo, os interesses corporativos e o benefício econômico e a eficácia não podem ser os únicos critérios da negociação coletiva haja vista que acima dos mesmos primam os direitos fundamentais da pessoa, a humanização do trabalho e o respeito da dignidade humana em uma dinâmica que tenha em conta as considerações de interesse geral ou, seguindo a terminologia da Constituição da OIT, o bem estar comum.

Por outro lado, por sua própria essência, a negociação coletiva exige que as partes contratantes, que conhecem suas necessidades, possibilidades e os temas que desejam tratar em função de suas prioridades, adaptem-se às circunstâncias mutáveis do ambiente específico em que se produzem, fazendo concessões mútuas e identificando benefícios satisfatórios para cada uma delas, e não é impermeável em modo algum às grandes e profundas transformações políticas, econômicas e sociais que conhece o mundo. Na segunda metade do século XX, e sobretudo nos últimos vinte e cinco anos, tiveram lugar uma série de acontecimentos que incidiram de diferentes maneiras na negociação coletiva com implicações de diferente signo nos níveis de justiça social no mundo, entre os quais, sem pretender ser exaustivos, cabe mencionar a aceitação generalizada da economia de mercado após a queda do Muro de Berlim junto com um novo debate sobre o papel e a dimensão do Estado, que teve reflexos em processos de racionalização econômica e reestruturações que propiciaram reduções drásticas do setor público e uma crescente flexibilização/

desregulamentação da economia e do trabalho; o impacto do aprofundamento do processo de globalização econômica, amparado pela política alfandegária da Organização Mundial do Comércio, com o conseqüente fortalecimento da concorrência, em um contexto de persistente inovação tecnológica e de repetidos fenômenos de fusão de empresas e criação de conglomerados industriais e de deslocamento da produção; os importantíssimos processos de integração econômica regional; a consolidação do monetarismo como mecanismo eficaz na luta contra a inflação e as políticas de contenção orçamentárias; a influência do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial nas políticas econômicas e financeiras nacionais; a dialética entre o sistema europeu de emprego e o norte-americano e seu diferente enfoque sobre a despedida e o alcance da proteção social e a dificuldade de reconduzir a níveis razoáveis as cifras enormes do desemprego em muitas partes do mundo; o desenvolvimento do setor informal e das formas atípicas de trabalho dependente, a proliferação dos contratos de curta duração – muitas vezes através de empresas de contratação temporária – e a expansão das zonas francas de exportação, que freqüentemente não incentivam a afiliação sindical; a consciência cada vez maior da dignidade humana e das exigências da democracia junto com uma progressiva e maior sensibilidade no tocante aos direitos humanos, prestando atenção particular à igualdade entre homens e mulheres, aos grupos mais desfavorecidos e, dentro de uma visão multicultural, às minorias; a crescente autonomia dos sindicatos ante os partidos políticos e as autoridades públicas, com uma dinâmica de realismo, flexibilidade, pragmatismo e maturidade, integrando em suas colocações o conjunto das cifras macroeconômicas; o acelerado crescimento do setor terciário, e o desenvolvimento do movimento ecológico, que deu maior ênfase às políticas ambientais.

Os fenômenos mencionados tiveram repercussões muito importantes, antecipam o surgimento de uma nova orientação no mundo do trabalho e já incidiram na configuração da negociação coletiva nos diferentes sentidos. Por um lado, a negociação coletiva de algum modo se dinamizou como conseqüência da implantação de critérios de flexibilização/desregulamentação do trabalho, ganhou prestígio quando por força das novas políticas econômicas começou-se a por um término à descontrolada inflação vivida por numerosos países até recentemente e conseguiu progressivamente, ainda que de maneira intermitente, através de acordos conjunturais bipartites ou tripartites a nível central,

ocupar espaços que extrapolam a regulamentação na empresa ou no setor das condições de trabalho e de vida e que antes eram concebidos, como máximo, como objeto exclusivo de consulta, estendendo-se em certos casos a aspectos da política econômica e social que incidem nas condições de trabalho e de vida, abrangendo temas como o emprego, a inflação, a formação, a seguridade social e o conteúdo de certos textos legais de caráter social. Por outro lado, a cobertura pessoal da negociação coletiva deslocou-se em diversos sentidos: ainda que certamente diminuiu devido, entre outros fatores, aos altos níveis de desemprego e ao desenvolvimento do setor informal, da subcontratação e de diversas formas atípicas de trabalho subordinado (onde é mais difícil a sindicalização), este déficit foi atenuado por certa tendência à negociação coletiva na função pública. Não obstante, a negociação coletiva perdeu certa margem de manobra em razão das sucessivas crises econômicas e do condicionamento das políticas econômicas nacionais decorrente dos processos de integração econômica e dos acordos com as instituições de Bretton Woods. Sob outro ângulo, o agravamento da concorrência no contexto das inovações tecnológicas e da mundialização deu lugar a uma diminuição do protagonismo que tinham em muitos países as convenções por ramos de atividade e a uma potenciação da negociação coletiva a nível de empresa (ou incluso a níveis inferiores como o centro de trabalho, a fábrica ou o ateliê) com estrita observância de critérios de produtividade e rendimento, fenômeno vivido paralelamente ao recurso conjuntural aos acordos centrais, que surgem como uma necessidade na medida que certas questões não podem ser tratadas, adequadamente desde o ponto de vista dos interesses gerais, a nível de empresa, sobretudo quando existem defasagens importantes entre o desenvolvimento das regiões ou os setores de atividade de um país. Cabe indagar-se se este panorama será completado em um futuro não muito distante com a irrupção da negociação coletiva a nível internacional no âmbito das empresas multinacionais<sup>2</sup> e/ou dos processos de integração econômica regionais. Até agora as experiências de negociação coletiva

---

<sup>2</sup> Durante os trabalhos preparatórios da Convenção nº 154, uma emenda dos membros trabalhadores apresentada na Comissão de Negociação Coletiva para que fosse contemplada a negociação coletiva internacional foi retirada por falta de apoio suficiente. Segundo as atas: "O propósito desta emenda havia sido de facilitar a negociação coletiva entre as empresas multinacionais e as organizações sindicais internacionais. Os membros trabalhadores expressaram sua profunda preocupação sobre os problemas criados pela atividade das empresas multinacionais, especialmente

internacional foram relativamente escassas e produziram-se só em certo número de empresas transnacionais, merecendo destaque a Diretiva do Conselho Europeu de 22 de setembro de 1994 que regula a negociação coletiva nas empresas e grupos de matriz nacional que têm filiais na Europa. Ainda assim, foram celebrados vários acordos ou acordos-quadro no âmbito da União Européia.

Se fazemos estas considerações é para sublinhar dois fatos. Por um lado, a Organização Internacional do Trabalho, através de suas normas e de suas atividades de cooperação técnica em muitos países não somente desempenhou um papel muito importante na promoção da negociação coletiva, senão que ademais incentivou o desenvolvimento de certas modalidades de negociação, em particular no âmbito tripartite; por outro, através do conteúdo de suas normas e dos princípios arraigados por seus órgãos de controle, contribuiu para a consolidação com caráter universal das coordenadas que devem enquadrar a negociação coletiva para que esta seja viável, eficaz e mantenha sua capacidade de adaptabilidade ao meio em que se realiza e às mudanças de índole econômica, política e social, bem como para garantir o equilíbrio entre as partes e as possibilidades de avanço social. Estas coordenadas, partindo do princípio da independência e autonomia das partes e do caráter livre e voluntário das negociações, propugnando no quadro dos distintos sistemas de negociação coletiva o mínimo de ingerência possível das autoridades públicas nas negociações bipartites, e dando primazia aos empregadores e suas organizações e às organizações sindicais como sujeitos da negociação, seguem sendo válidas desde a adoção da Convenção sobre o direito de sindicalização e de negociação coletiva, 1949 (nº 98), apesar das radicais transformações que se produziram no mundo desde então.

---

nos países em desenvolvimento. Na sua opinião, as empresas multinacionais podiam ignorar a vontade dos governos e minar a efetividade das práticas tradicionais de negociação coletiva. As multinacionais desafiavam a autoridade dos governos e estavam em situação de explorar os trabalhadores. Eram necessários novos métodos internacionais de regulação que compreendessem a negociação coletiva além das fronteiras nacionais. Para que a negociação fosse verdadeiramente efetiva com tais empresas, era necessário realizar-se a nível internacional. Os membros trabalhadores eram da opinião que o apoio a este princípio ia generalizando-se e que em um futuro não muito distante muitos governos adotariam uma postura semelhante à dos membros trabalhadores” [ver CIT, *Actas*, 1981, p. 22/11].

Com relação à maneira como a Organização incentivou algumas modalidades de negociação coletiva, há um certo paralelismo entre as convenções da OIT, adotados por representantes dos trabalhadores, empregadores e governos em reuniões da Conferência Internacional do Trabalho, e certos acordos tripartites nacionais celebrados principalmente após a segunda metade do século XX. É inegável também que esses acordos tripartites nacionais foram postulados a nível internacional já desde a Declaração de Filadélfia em 1944, que forma parte da Constituição da OIT e cujo parágrafo I (“princípios fundamentais sobre os quais se baseia a Organização”), alínea d), declara textualmente:

*A luta contra a necessidade deve ser perseguida com incessante energia dentro de cada nação e mediante um esforço internacional, contínuo e concertado, no qual os representantes dos trabalhadores e dos empregadores, colaborando em um pé de igualdade com governos, participem de discussões livres e de decisões de caráter democrático, afim de promover o bem-estar comum.*

A vigência dos princípios da OIT sobre negociação coletiva vem acreditada pelo alto número de ratificações da Convenção nº 98, que era 152 em 1 de setembro de 2002 e 141 em 1 de agosto de 1999, e que não deixou de crescer ao longo dos anos, bem como pelo fato de que a legislação e a prática da maior parte dos Estados Membros da OIT ajustam-se aos princípios dos instrumentos da OIT em matéria de negociação coletiva.

É inevitável a constatação de que as transformações políticas, econômicas e sociais aludidas nos parágrafos anteriores, cujo influxo continua atual, não minguaram, no umbral do ano 2000, nem a importância nem a significação nem as funções e finalidades básicas da negociação coletiva, como tampouco sua posição nas relações trabalhistas. Mesmo se é certo que uma corrente radical de pensamento tem sustentado nos últimos anos o desaparecimento do direito do trabalho e a sua substituição por normas civis e mercantis, e que determinadas práticas nacionais puderam incentivar sistemas nos quais os contratos individuais, os contratos com grupos de trabalhadores não sindicalizados e as convenções coletivas coexistam em

compartimentos estanques e em pé de igualdade dentro da empresa, tratam-se de idéias e práticas extremamente minoritárias que tiveram um impacto muito limitado e que não questionam no mundo os princípios fundamentais da negociação coletiva.

O objeto da presente publicação consiste em expor os princípios da OIT em matéria de negociação coletiva tal como surgem das distintas normas internacionais adotadas no âmbito da Organização e dos pronunciamentos de seus órgãos de controle (em particular, a Comissão de Peritos em Aplicação de Convenções e Recomendações e o Comitê de Liberdade Sindical) no exame da aplicação de tais normas.

Em 1944, a Declaração de Filadélfia reconheceu “a obrigação solene da Organização Internacional do Trabalho de fomentar, entre todas as nações do mundo, programas que permitam alcançar o reconhecimento efetivo do direito de negociação coletiva” e tomou nota de que este princípio é plenamente aplicável a todos os povos. Em 1949, a Conferência Internacional do Trabalho adotou a Convenção sobre o direito de sindicalização e de negociação coletiva, 1949 (nº 98). Recentemente, em junho de 1998, a Declaração da OIT relativa aos princípios e direitos fundamentais no trabalho e seu seguimento, adotada pela Conferência, lembrou que os membros da OIT ao se incorporarem à Organização “aceitaram os princípios e direitos enunciados na sua Constituição e na Declaração de Filadélfia”, incluindo como princípios e direitos fundamentais “o reconhecimento efetivo do direito de negociação coletiva”, junto com a liberdade de associação e a liberdade sindical, a eliminação do trabalho forçado ou obrigatório, a abolição efetiva do trabalho infantil e a eliminação da discriminação em matéria de emprego e ocupação. Ademais “declara que todos os Membros [...] têm um compromisso [...] que decorre do mero fato de pertencerem à Organização de respeitar, promover e realizar, de boa fé e de conformidade com a Constituição, os princípios relativos aos direitos fundamentais”. Neste sentido, tendo a Organização Internacional do Trabalho cumprido oitenta anos de existência, é justo sublinhar a sua contribuição para uma visão da negociação coletiva e de suas pautas essenciais, que se expressam em muitos países através de uma ampla rede de convenções coletivas de diferentes níveis, com uma cobertura vastíssima.

## 2. A NEGOCIAÇÃO COLETIVA: DEFINIÇÃO E OBJETO

A colaboração entre as organizações de empregadores e de trabalhadores, e entre ambos tipos de organizações e as autoridades públicas, centra-se fundamentalmente nos instrumentos da OIT: 1) na consulta, seja no âmbito da empresa,<sup>3</sup> seja no âmbito dos ramos de atividade econômica, no âmbito nacional,<sup>4</sup> ou sobre assuntos relacionados com as atividades da OIT<sup>5</sup> ou outro tipo de assuntos; e 2) na negociação coletiva bipartite<sup>6</sup> e tripartite.<sup>7 8</sup>

A negociação coletiva è concebida nos instrumentos da OIT como uma atividade ou processo destinado à conclusão de um contrato ou acordo coletivo. O contrato coletivo encontra-se definido na Recomendação nº 91 como “todo acordo escrito relativo às condições de trabalho e de emprego, celebrado entre um empregador, um grupo de empregadores ou uma ou várias organizações de empregadores, por um lado, e, por outro, uma ou várias organizações representativas de trabalhadores ou, na ausência de tais organizações, representantes dos trabalhadores interessados, devidamente eleitos e autorizados por estes últimos, de acordo com a legislação nacional” (Recomendação nº 91, parágrafo 2, alínea 1), ficando entendido que “todo contrato coletivo deverá obrigar os seus signatários, bem como as pessoas em cujo nome se celebrou o contrato”, e que as disposições dos contratos de trabalho contrárias ao contrato coletivo “deveriam ser consideradas como nulas

---

<sup>3</sup> Recomendação sobre a colaboração no âmbito da empresa, 1952 (nº 94).

<sup>4</sup> Recomendação sobre a consulta (ramos de atividade econômica e âmbito nacional), 1960 (nº 113).

<sup>5</sup> Convenção sobre a consulta tripartite (normas internacionais do trabalho), 1976 (nº 144) e Recomendação sobre a consulta tripartite (atividades da Organização Internacional do Trabalho), 1976 (nº 152).

<sup>6</sup> Recomendação sobre os contratos coletivos, 1951 (nº 91), Convenção sobre o direito de sindicalização e de negociação coletiva, 1949 (nº 98), Recomendação sobre as organizações de trabalhadores rurais, 1975 (nº 149), Convenção sobre as relações de trabalho na administração pública, 1978 (nº 151), Recomendação sobre as relações de trabalho na administração pública, 1978 (nº 159), Convenção sobre a negociação coletiva, 1981 (nº 154) e Recomendação sobre a negociação coletiva, 1981 (nº 163).

<sup>7</sup> Parágrafo I, d), da Declaração de Filadélfia.

<sup>8</sup> O texto das convenções e recomendações sobre negociação coletiva mencionados nas notas anteriores podem ser consultados em: OIT, *Derecho sindical de la OIT: normas y procedimientos*, Genebra, 1995.

e serem substituídas de ofício por disposições correspondentes do contrato coletivo”, o qual não obsta a que “as disposições dos contratos de trabalho que sejam mais favoráveis aos trabalhadores que aquelas previstas pelo contrato coletivo não deveriam ser consideradas contrárias ao contrato coletivo” (Recomendação nº 91, parágrafo 3, alíneas 1), 2) e 3)). A Recomendação nº 91 afirmou, portanto, em 1951, o princípio do caráter vinculante dos contratos coletivos e a sua primazia sobre o contrato de trabalho individual, preservando-se, contudo, as disposições do contrato individual mais favoráveis aos trabalhadores compreendidos no âmbito da aplicação do contrato coletivo. Anos mais tarde, em 1980, durante os trabalhos preparatórios da Convenção nº 154, no âmbito da Comissão de Negociação Coletiva o debate mostrou um consenso “bastante amplo como para estimar que deveria ser possível que a negociação coletiva fixasse condições mais favoráveis tarde, em 1980, durante os trabalhos preparatórios da Convenção nº 154, no âmbito da Comissão de Negociação Coletiva o debate mostrou um consenso “bastante amplo como para estimar que deveria ser possível que a negociação coletiva fixasse condições mais favoráveis para os trabalhadores que as estabelecidas por lei”.<sup>9</sup> Quanto ao caráter vinculante dos contratos coletivos, nos trabalhos preparatórios da Recomendação nº 91, a Comissão de Relações de Trabalho “admitiu que os resultados poderiam ser obtidos tanto por via legislativa como por via contratual, seguindo o método praticado em cada país”.<sup>10</sup>

A Convenção nº 98 não contém uma definição dos contratos coletivos, mas delimita os seus aspectos fundamentais ao estabelecer que a negociação tem por objeto “regulamentar, por meio de contratos coletivos, as condições de emprego” e ao postular “estimular e fomentar entre os empregadores e as organizações de empregadores, de um lado, e as organizações de trabalhadores, de outro, o pleno desenvolvimento e uso de procedimentos de negociação voluntária” com o mencionado objeto. Nos trabalhos preparatórios da Convenção nº 151, que trata entre outras questões da negociação coletiva na administração pública, a Comissão do Serviço Público aceitou a interpretação da palavra “negociação” como “qualquer forma de discussão, tanto formal como informal, destinada a alcançar um acordo”, e assinalou que sublinhava “a necessidade de tratar de obter um

---

<sup>9</sup> Ver Conferência Internacional do Trabalho (CIT), *Actas*, 1980, p. 41/8.

<sup>10</sup> Ver CIT, 1951, *Actas*, Apêndice VIII, p. 597.

acordo”.<sup>11</sup> A Convenção nº 154 define em seu artigo 2 a negociação coletiva como “todas as negociações que ocorrem entre um empregador, um grupo de empregadores ou uma organização ou várias organizações de empregadores, de um lado, e uma organização ou várias organizações de trabalhadores, de outro, 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 empregadores ou suas organizações e uma organização ou várias organizações de trabalhadores, ou alcançar todos esses fins simultaneamente”.

Nos instrumentos da OIT em princípio o âmbito da consulta é mais amplo que o da negociação coletiva. A consulta abrange as questões de interesse comum entre os trabalhadores e os empregadores para permitir um exame conjunto a fim de se chegar, na maior medida possível, a soluções adotadas de comum acordo e de permitir às autoridades públicas obter opiniões, assessoria e assistência das organizações de empregadores e de trabalhadores sobre a preparação e aplicação da legislação relativa a seus interesses, a composição de organismos nacionais e a elaboração e aplicação de planos de desenvolvimento econômico e social. Ao contrário, a negociação coletiva limita-se em princípio a regulamentar as condições de trabalho e de emprego e as relações entre as partes.

Por outro lado, é interessante constatar que em um número considerável de países certos espaços importantes do âmbito tradicional exclusivo da consulta passaram a ser ocupados, ainda que em geral de maneira intermitente ou conjuntural, por acordos centrais tripartites sobre aspectos importantes da política econômica e social e sobre certas condições de trabalho e de vida, em consonância com o contemplado no parágrafo I, *d*), da Declaração de Filadélfia. Disso são provas não somente tais acordos tripartites, mas também um considerável número de experiências nacionais de negociação coletiva de modificações da legislação social e da aplicável aos funcionários públicos. Trata-se de um fenômeno de irrupção da sociedade civil em âmbitos de decisão que antes eram exclusivos do poder político e que passaram a ser compartilhados com os interlocutores sociais, por força do estilo da sociedade democrática atual nos países mais desenvolvidos e em certos países em desenvolvimento. Estes grandes acordos e a negociação

---

<sup>11</sup> Ver CIT, 1978, p. 25/10, parágrafos 64 e 65.

tripartite de projetos de lei em matéria social ou trabalhista que são submetidos ao Parlamento implicam dividendos políticos e técnicos consideráveis ao contar com o consentimento daqueles que serão afetados ou desfrutarão das condições fixadas e ao tratar-se de um procedimento legitimado com a realização de um exercício de democracia social.

### **3. OS SUJEITOS DA NEGOCIAÇÃO COLETIVA E O RECONHECIMENTO DAS ORGANIZAÇÕES MAIS REPRESENTATIVAS**

Os textos mencionados anteriormente estabelecem claramente que os sujeitos da negociação coletiva são os empregadores ou suas organizações por um lado, e as organizações de trabalhadores, por outro, sendo possível que representantes dos trabalhadores interessados celebrem negociações coletivas somente na ausência de tais organizações.

Este ponto de vista encontra-se expressado no já citado parágrafo 2, alínea 1, da Recomendação sobre os contratos coletivos, 1951 (nº 91) e confirmado: 1) na Convenção sobre os representantes dos trabalhadores, 1971 (nº 135), que postula em seu artigo 5 que “a existência de representantes eleitos não seja utilizada em detrimento da posição dos sindicatos interessados ou de seus representantes”; e 2) no artigo 3, parágrafo 2, da Convenção sobre a negociação coletiva, 1981 (nº 154), que postula também que “a existência destes representantes [dos trabalhadores] não seja utilizada em detrimento da posição das organizações de trabalhadores interessadas”. Segundo surge dos trabalhos preparatórios da Recomendação nº 91, a possibilidade de que representantes dos trabalhadores concluam contratos coletivos na ausência de uma ou várias organizações representativas de trabalhadores foi contemplada na Recomendação “tomando-se em consideração os casos dos países onde as organizações sindicais não alcançaram um grau de desenvolvimento suficiente e afim de que os princípios instituídos pela Recomendação pudessem ser aplicados nesses países”.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Ver CIT, 1951, *Actas*, Apêndice VIII: Relações de trabalho, p. 597.

O Comitê da Liberdade Sindical, tendo em conta o conteúdo destes instrumentos, sublinhou que “a negociação direta entre a empresa e seus trabalhadores acima das organizações representativas, quando as mesmas existem, pode em certos casos ir em detrimento do princípio segundo o qual deve-se estimular e fomentar a negociação coletiva entre empregadores e organizações de trabalhadores”.<sup>13</sup> Não obstante, em um caso concreto frisou que os “arranjos diretos concluídos entre um empregador e um grupo de trabalhadores não sindicalizados, mesmo havendo um sindicato na empresa, não promove a negociação coletiva no sentido do artigo 4 da Convenção nº 98.<sup>14</sup> Descendo a mais detalhes, em outro caso o Comitê indicou que “a possibilidade de que os delegados do pessoal, que representa 10 por cento dos trabalhadores, celebrem convenções coletivas com o empregador, mesmo na hipótese de que haja uma ou várias associações de trabalhadores, não fomenta a negociação coletiva no sentido do artigo 4 da Convenção nº 98; ademais, tendo em vista a reduzida porcentagem mencionada, dita possibilidade pode ir em detrimento das organizações de trabalhadores, contrariamente ao disposto no artigo 3, parágrafo 2, da convenção nº 154”.<sup>15</sup> Não obstante, o Comitê estimou que “se a proposta direta da empresa a seus trabalhadores é só uma reiteração das propostas que já havia feito a um sindicato e que este recusou, e posteriormente sejam retomadas as negociações entre a empresa e o sindicato [...] tais circunstâncias não demonstram uma violação dos direitos sindicais”.<sup>16</sup> A Comissão de Peritos não tratou destas questões em seu Estudo Geral intitulado “Liberdade sindical e negociação coletiva” de 1994<sup>17</sup> sobre as Convenções nº 87 e nº 98, mas o fez em observações sobre a aplicação em certos países das convenções sobre a liberdade sindical e a negociação coletiva, fazendo-o em um sentido similar ao do Comitê no que diz respeito aos acordos coletivos com grupos de trabalhadores não sindicalizados.<sup>18</sup>

---

<sup>13</sup> Ver *Recopilación de principios y decisiones del Comité de Libertad Sindical*, Quarta edição, 1996 (doravante “*Recopilación CLS de 1996*”), parágrafo 786.

<sup>14</sup> Ver *Recopilación CLS de 1996*, parágrafo 790.

<sup>15</sup> *Ibid.*, parágrafo 788.

<sup>16</sup> *Ibid.*, parágrafo 791.

<sup>17</sup> Doravante “Estudo geral CE de 1994”.

<sup>18</sup> Ver, por exemplo, *Informe de la Comisión de Expertos, Informe III (Parte 4A)*, 1993 e 1994, observação relativa à Costa Rica, pp. 198-199 e 224, respectivamente.

É importante frisar que para que as organizações de trabalhadores possam cumprir o seu objeto de “fomentar e defender interesses dos trabalhadores” (artigo 10 da Convenção nº 87) através da negociação coletiva, devem ser independentes e em particular não estarem sob “o controle de um empregador ou de uma organização de empregadores” (artigo 2 da Convenção nº 98) e poder organizar suas atividades sem intervenções das autoridades públicas que limitem ou dificultem o exercício legal deste direito (artigo 3 da Convenção nº 87). Neste sentido, a Convenção sobre as relações de trabalho na administração pública, 1978 (nº 151) estabelece em seu artigo 5, parágrafo 1, que “as organizações de empregados públicos gozarão de completa independência com relação às autoridades públicas”, e a Recomendação sobre os contratos coletivos, 1951 (nº 91) que “nenhum dos termos da presente definição [do contrato coletivo] deveria ser interpretado de sorte que implique o reconhecimento de uma organização de trabalhadores criada, dominada ou sustentada economicamente por empregadores ou seus representantes”.

Outra questão que convém examinar é a de saber se a faculdade de negociação está sujeita a um determinado grau de representatividade. A este respeito é mister lembrar que segundo os sistemas de negociação coletiva, as organizações sindicais que participam da negociação coletiva representam somente seus filiados ou representam também ao conjunto dos trabalhadores da unidade de negociação de que se trate; neste último caso, quando um sindicato (ou segundo o caso vários) conta com uma representação da maioria dos trabalhadores ou de uma porcentagem elevada estabelecida na legislação que não implique essa maioria, tem em muitos países o direito de ser agente negociador exclusivo em nome de todos os trabalhadores da unidade de negociação.

A posição da Comissão de Peritos é que ambos os sistemas são compatíveis com a Convenção.<sup>19</sup> Em um caso relativo à Bulgária, ao examinar a questão suscitada pela organização autora de que algumas convenções coletivas aplicavam-se somente às partes contratantes e a seus filiados e não a todos os trabalhadores, o Comitê de Liberdade Sindical considerou que “trata-se de uma opção legítima – como também poderia ser a contrária – que não parece violar os princípios da liberdade

---

<sup>19</sup> Estudo geral CE de 1994, parágrafos 238 e seguintes.

sindical, e que ademais é seguida em muitos países”.<sup>20</sup> A Comissão de Peritos precisou que “em casos em que a legislação nacional preveja a aplicação de um procedimento obrigatório para o reconhecimento dos sindicatos como agentes negociadores exclusivos (em representação de todos os trabalhadores e não somente dos filiados) deverão ser observadas certas garantias, tais como as seguintes: a) a concessão do certificado de reconhecimento por um órgão independente; b) a eleição da organização representativa através do voto da maioria dos trabalhadores das unidades de negociação interessadas; c) o direito de toda organização que, em uma eleição prévia, não tenha conseguido obter um número suficiente de votos a solicitar uma votação depois de transcorrido um período razoável”.<sup>21</sup> No entanto, “quando nenhum sindicato agrupe mais de 50 por cento dos trabalhadores, os direitos de negociação coletiva deverão ser atribuídos a todos os sindicatos da unidade interessada, ao menos em representação de seus próprios filiados”.<sup>22</sup> O Comitê de Liberdade Sindical manteve princípios e decisões na mesma linha que a Comissão de Peritos<sup>23</sup> e tem considerado que uma disposição legal que impõe que só poderá negociar uma convenção coletiva o sindicato que represente à maioria absoluta dos trabalhadores de uma empresa, “não fomenta a negociação coletiva no sentido do artigo 4 da Convenção nº 98”, e solicitou ao Governo que tomasse “medidas para que, em consulta com as organizações interessadas, seja modificada a disposição em questão, de maneira que naqueles casos em que nenhum sindicato represente à maioria dos trabalhadores, as organizações minoritárias possam negociar conjuntamente uma convenção coletiva aplicável à empresa ou unidade de negociação, ou pelo menos, concluir uma convenção coletiva em nome de seus filiados”.<sup>24</sup> Não obstante, o Comitê insistiu em que “quando, segundo o sistema em vigor, o sindicato mais representativo goze de direitos preferenciais ou exclusivos de negociação, dito sindicato deve ser determinado de conformidade com critérios objetivos e previamente determinados afim de evitar toda possibilidade de

---

<sup>20</sup> Ver B. O., vol. LXXIX, 1996, Série B. nº 3, 305º relatório, caso nº 1765, parágrafo 100.

<sup>21</sup> Estudo geral CE de 1994, parágrafo 240.

<sup>22</sup> *Ibid.*, parágrafo 241.

<sup>23</sup> Ver *Recopilación* CLS de 1996, parágrafos 831 a 842.

<sup>24</sup> *Ibid.*, parágrafo 831.

parcialidade ou de abuso”.<sup>25</sup>

Contudo, a Recomendação sobre a negociação coletiva, 1981 (nº 163) enumera diversas medidas destinadas a promover a negociação coletiva, entre as quais incluem-se o reconhecimento das organizações representativas de empregadores e de trabalhadores (parágrafo 3, alínea a).

Por último, é mister assinalar que à luz dos instrumentos da OIT, a titularidade do direito de negociação coletiva ampara às organizações de trabalhadores em geral, as quais incluem, como precisaram os órgãos de controle, os sindicatos de base, as federações e as confederações.<sup>26</sup>

#### **4. TRABALHADORES COBERTOS PELA NEGOCIAÇÃO COLETIVA**

A Convenção nº 98 vincula a negociação coletiva à conclusão de contratos coletivos para regulamentar as condições de emprego (artigo 4), estabelece que “a legislação nacional deverá determinar o alcance das garantias previstas na presente Convenção no que se refere à sua aplicação às forças armadas e à polícia” (artigo 5) e declara que “não trata da situação dos funcionários públicos na administração do Estado e não deverá ser interpretada em modo algum em detrimento de seus direitos ou de seu estatuto” (artigo 6).<sup>27</sup> Deste modo, a teor

---

<sup>25</sup> Ver *Recopilación* CLS de 1996, parágrafo 827.

<sup>26</sup> *Ibid.*, parágrafos 781 a 783; e no que diz respeito à Comissão de Peritos, o Estudo geral, parágrafo 249.

<sup>27</sup> No que diz respeito aos funcionários e empregados da administração pública, as Convenções nº 151 (1978) e nº 154 (1981), que seguiram a evolução que se produziu no mundo no sentido de uma expansão do campo de aplicação da negociação coletiva, contêm disposições relativas à negociação coletiva nesse âmbito admitindo modalidades particulares (esta questão é tratada em separado posteriormente). Cabe lembrar que a Convenção sobre a negociação coletiva, 1981 (nº 154) tem um campo de aplicação mais extenso que o da Convenção nº 98, uma vez que se aplica a “todos os ramos de atividade econômica” (artigo 1) e que a Comissão de Negociação Coletiva ainda na primeira fase de seus trabalhos preparatórios da Convenção nº 154 confirmou que havia atribuído à expressão “todos os ramos de atividade econômica” “o sentido mais amplo possível, de modo que abranja todos os setores de atividade, incluída administração pública” [*Actas*, 1980, *Informe*, p. 41/5]. Posteriormente, em seu artigo

dessa Convenção só as forças armadas e a polícia e a mencionada categoria de funcionários podem ser excluídos da negociação coletiva. Sobre este tipo de funcionário a Comissão de Peritos assinalou o seguinte:

*Dado que a noção de funcionário público varia consideravelmente segundo as legislações nacionais, a aplicação do artigo 6 [da Convenção nº 98] pode suscitar problemas na prática. A Comissão adotou um critério restritivo no tocante a esta exceção, baseando-se sobretudo na versão inglesa do artigo 6 que refere-se somente a “public servants engaged in the administration of the State”, ou seja, os funcionários públicos que estão ao serviço da administração do Estado. Com efeito, a Comissão não pode conceber que categorias importantes de trabalhadores empregados pelo Estado fiquem excluídas dos benefícios da Convenção pelo mero fato de estarem formalmente assimiladas a certos funcionários públicos que estão a serviço da administração do Estado. Convém, portanto, estabelecer uma distinção: por um lado, os funcionários que cumprem atividades próprias da administração do Estado (por exemplo em alguns países, funcionários dos ministérios e demais organismos governamentais comparáveis, bem como seus auxiliares), que podem ficar excluídos do campo de aplicação da Convenção, e, por outro lado, todas as demais pessoas empregadas pelo governo, as empresas públicas ou as instituições públicas autônomas, que deveriam gozar das garantias previstas na Convenção. A Comissão sublinha a este respeito que o simples fato de que um funcionário forme parte da categoria de “empregados não manuais” não constituiu por si só um critério suficiente para determinar se pertence à categoria dos empregados que estão “ao serviço da administração do Estado”, uma vez que se assim fosse o alcance da Convenção nº 98 encontrar-se-ia muito limitado.<sup>28</sup>*

---

1, parágrafo 3, a Convenção nº 154 estabeleceu expressamente que “no tocante à administração pública, a legislação ou a prática nacionais poderão fixar modalidades particulares de aplicação desta Convenção”, e no artigo 1, parágrafo 2, dispõe que “a legislação ou a prática nacionais poderão determinar até que ponto as garantias previstas na presente Convenção aplicam-se às forças armadas e à polícia.”

<sup>28</sup> Estudo geral CE de 1994, parágrafo 200.

O Comitê de Liberdade Sindical declarou no mesmo sentido que:

*Os trabalhadores da administração pública que não estão ao serviço da administração do Estado deverão desfrutar do direito de negociação coletiva, e de concluir convenções coletivas.<sup>29</sup>*

*Convém estabelecer uma distinção entre os funcionários que exercem atividades próprias da administração do Estado (funcionários dos ministérios e demais organismos governamentais comparáveis) e os funcionários que atuam na qualidade de auxiliares dos precedentes, por um lado, e as demais pessoas empregadas pelo Estado, nas empresas públicas ou nas instituições públicas autônomas, por outro. Só poderia ser excluída do campo de aplicação da Convenção nº 98 a primeira categoria de trabalhadores a que se fez referência.<sup>30</sup>*

*Em um caso em que se tratava de submeter os trabalhadores do Banco Nacional ao regime trabalhista privado, o Comitê considerou que não lhe cabia pronunciar-se sobre o regime de direito público ou de direito privado ao que se sujeitará a estes trabalhadores. Não obstante, tendo em vista de que as Convenções nº 87 e nº 98 aplicam-se a todos os trabalhadores do setor bancário, o Comitê expressou a esperança de que se reconheceria aos trabalhadores bancários o direito de concluir convenções coletivas.<sup>31</sup>*

Referindo-se a determinadas categorias o Comitê de Liberdade Sindical sublinhou por exemplo que não podem ser excluídos da negociação coletiva os trabalhadores do setor privado, os funcionários da administração de ônibus e de água, os empregados de empresas públicas ou nacionalizadas, de correios e telecomunicações, de empresas comerciais e industriais do Estado, do banco nacional, da rádio-televisão, dos marinheiros não residentes no país, dos docentes, dos técnicos da aviação civil, das zonas francas de exportação, como tampouco o pessoal temporário.<sup>32</sup> Nos trabalhos preparatórios da

---

<sup>29</sup> Ver *Recopilación* CLS de 1996, parágrafos 793 e 795.

<sup>30</sup> *Ibid.*, parágrafo 794.

<sup>31</sup> *Ibid.*, parágrafo 798.

<sup>32</sup> *Ibid.*, parágrafos 792 a 805, e 313º *Informe*, caso nº 1981 (Turquia), parágrafo 263.

Convenção nº 154 não se adotou uma emenda tendente a excluir da negociação coletiva “ao pessoal empregado em atividades sem fins lucrativos financiados com fundos públicos ou semi-públicos”.<sup>33</sup>

No entanto, nos trabalhos preparatórios da Convenção nº 151 a Comissão do Serviço Público confirmou a interpretação segundo a qual “os parlamentares, magistrados e outras autoridades públicas que ocupam cargos de caráter político por eleição ou por nomeação não estavam incluídos dentro do conceito de “pessoas empregadas pela administração pública”,<sup>34</sup> ficando portanto excluídos da aplicação da Convenção nº 151. Entendemos que este critério é provavelmente válido para a Convenção nº 154, que se aplica também à administração pública.

## **5. AS MATÉRIAS OBJETO DA NEGOCIAÇÃO COLETIVA**

Como foi visto, os instrumentos da OIT (Convenções nº 98, nº 151 e nº 154 e Recomendação nº 91) centram o conteúdo da negociação nas “condições de trabalho e de emprego” e na regulação das “relações entre empregadores e trabalhadores e entre organizações de empregadores e de trabalhadores”. A determinação das matérias suscetíveis de negociação ou do seu conteúdo não é assunto fácil uma vez que depende do que entenda-se por tais condições e tais relações. Nos trabalhos preparatórios da Convenção nº 154, no âmbito da Comissão de Negociação Coletiva, os membros trabalhadores apresentaram uma subemenda a uma emenda que haviam apresentado relativa ao objeto da negociação coletiva suprimindo as referências às “condições de vida” e às “medidas sociais de toda classe” e substituindo-as pelas palavras “fixar as condições de trabalho e de emprego”. Não obstante, solicitaram que a Comissão confirmasse a interpretação dos termos “condições de trabalho e emprego” que já havia sido dada em 1951, e segundo a qual “as partes gozam de plena liberdade para determinar, dentro dos limites das leis e da ordem pública, o conteúdo desses acordos e também, portanto, para acordar cláusulas relativas a todas as questões de trabalho e de vida, compreendendo especialmente medidas sociais de todas classes” (OIT: *Relações*

---

<sup>33</sup> CIT, *Actas*, 1981, pp. 22/4 e 22/5.

<sup>34</sup> Ver CIT, *Actas*, 1978, p. 25/4.

*profissionais*, Relatório V (2), Conferência Internacional do Trabalho, 34ª reunião, 1951, páginas 53-54). A emenda foi adotada com a subemenda e a Comissão concordou em confirmar a interpretação acima reproduzida.<sup>35</sup>

A noção de condições de trabalho utilizada pelos órgãos de controle seguiu essa orientação e não limita-se às condições de trabalho tradicionais (jornada de trabalho,<sup>36</sup> horas extraordinárias, descanso, salários, etc.), senão que cobre “matérias que normalmente pertencem à esfera das condições de emprego” como por exemplo as promoções, transferências, supressões de postos sem prévio comunicação etc.<sup>37</sup> Esta orientação está em sintonia com a tendência moderna nos países desenvolvidos de reconhecer a negociação coletiva “de gestão”, que cuida de procedimentos para resolver problemas como reduções de pessoal, mudanças de horários e outras questões que excedem as condições de trabalho em sentido estrito. Segundo a Comissão de Peritos, “é contrário aos princípios da Convenção nº 98 excluir da negociação coletiva certas matérias que dizem respeito em particular às condições de emprego”<sup>38</sup> e “as medidas que se aplicam unilateralmente pelas autoridades para restringir a gama de temas que podem ser objeto de negociações são em geral incompatíveis com a Convenção”.<sup>39</sup> Isso dito, mesmo a gama de temas negociáveis e seu conteúdo sendo de extrema amplitude, não são absolutos e precisam ter uma conexão clara com as condições de trabalho e de emprego, ou, em outras palavras, devem tratar “primordialmente ou essencialmente” de “questões que se referem a condições de emprego”;<sup>40</sup> ademais, os órgãos de controle permitem excluir dos temas negociáveis as faculdades derivadas do poder de direção do empresário, como por exemplo a designação de tarefas ou a contratação,<sup>41</sup> e proibir certos

---

<sup>35</sup> Ver CIT, Actas, p. 22/6.

<sup>36</sup> Por exemplo, segundo a Comissão de Peritos deve ser possível dispor através de convenções coletivas uma duração inferior da jornada de trabalho à prevista pela legislação (ver *Informe de la Comisión de Expertos, Informe III* (Parte 1 A), 1998, p. 277).

<sup>37</sup> Ver Estudo geral CE de 1994, parágrafo 250, e nota de rodapé nº 17.

<sup>38</sup> *Ibid.*, parágrafo 265.

<sup>39</sup> *Ibid.*, parágrafo 250.

<sup>40</sup> Ver *Recopilación* CLS de 1996, parágrafo 512.

<sup>41</sup> Ver CIT, 86ª Reunião, *Informe de la Comisión de Expertos*, 1998, p. 280.

conteúdos na legislação por exigências de ordem pública, como por exemplo as cláusulas discriminatórias ou as cláusulas de seguridade sindical, ou ainda as cláusulas contrárias aos mínimos de proteção previstos na legislação. O Comitê de Liberdade Sindical assinalou que também podem ser consideradas razoavelmente fora do alcance da negociação coletiva “as questões que correspondem, evidentemente, de modo primordial ou essencial à direção e funcionamento dos assuntos do governo”;<sup>42</sup> em um caso recente que tratava de temas negociáveis no setor da educação pública, o Comitê estimou por exemplo que “a determinação das linhas gerais da política de ensino, mesmo constituindo uma questão sobre a qual pode ser normal que se consulte às organizações do pessoal docente, não se presta a negociações coletivas entre estas organizações e as autoridades competentes” mas deve ser possível “a negociação coletiva sobre as conseqüências nas condições de emprego das decisões de política educativa”.<sup>43</sup>

Por último, no tocante aos temas negociáveis relativos às relações entre as partes mencionadas na Convenção nº 154 como objeto da negociação coletiva, convém lembrar que a Convenção sobre os representantes dos trabalhadores, 1971 (nº 135) e a Recomendação que a acompanha contemplam uma série de garantias e facilidades para tais representantes que podem ser concretizadas através de convenções coletivas dentre outros meios. Obviamente as relações entre as partes como matéria de negociação cobrem não apenas as garantias e facilidades sindicais, mas também todas as formas de consulta, comunicação e cooperação entre elas e os meios que estabeleçam para a resolução de conflitos.

## **6. O PRINCÍPIO DA NEGOCIAÇÃO LIVRE E VOLUNTÁRIA E O NÍVEL DA NEGOCIAÇÃO**

O caráter voluntário da negociação coletiva foi reconhecido expressamente no artigo 4 da Convenção nº 98, e segundo o Comitê da Liberdade Sindical é um aspecto fundamental dos princípios de

---

<sup>42</sup> *Recopilación CLS* de 1996, parágrafo 812.

<sup>43</sup> Ver 311º *Informe del Comité de Libertad Sindical*, caso nº 1951, parágrafo 220.

liberdade sindical.<sup>44</sup> Este artigo tem natureza promocional e postula precisamente “estimular e fomentar” os procedimentos de negociação voluntária, prevendo também para isso que “deverão ser adotadas medidas adequadas às condições nacionais, *quando isso seja necessário*”. Nos trabalhos preparatórios da Convenção nº 154, no âmbito da Comissão de Negociação Coletiva, a palavra “fomentar” [a negociação coletiva] foi interpretada no sentido de que “não deveria ser suscetível de uma interpretação da que poderia derivar-se a obrigação para os governos de impor negociações coletivas, suprimindo assim o temor expressado pelos membros empregadores de que o texto da Convenção pudesse implicar a obrigação por parte do Estado de tomar medidas coercitivas.”<sup>45</sup>

O Comitê de Liberdade Sindical estimou que a negociação coletiva, para ser eficaz, deve ter caráter voluntário e não implicar o recurso a medidas de coação que alterariam o caráter voluntário de dita negociação, e que nenhuma disposição do artigo 4 da Convenção nº 98 obriga um governo a impor coercitivamente um sistema de negociações coletivas a uma organização determinada, intervenção governamental que claramente alteraria o caráter de tais negociações.<sup>46</sup> Por exemplo, em um caso o Comitê considerou que a utilização da negociação coletiva para solucionar problemas de racionalização nas empresas e melhorar a eficiência destas poderia ensejar resultados vantajosos tanto para os trabalhadores como para as empresas; mas se este tipo de negociação coletiva se desenvolve de acordo com um regime especial que, em síntese, impõe a negociação às organizações sindicais sobre os aspectos que assinala a autoridade trabalhista, determina que o lapso das negociações não deve exceder um período determinado e estabelece que, na falta de um acordo entre as partes, os pontos em litígio sejam decididos por arbitragem de dita autoridade, este regime legal não responde ao princípio da negociação voluntária que inspira a norma contida no artigo 4 da Convenção nº 98.<sup>47</sup>

Deste modo das convenções da OIT sobre negociação coletiva

---

<sup>44</sup> Ver *Recopilación* CLS de 1996, parágrafo 844.

<sup>45</sup> Ver CIT, *Actas*, 1981, p. 22/6.

<sup>46</sup> Ver *Recopilación* CLS de 1996, parágrafos 845 e 846.

<sup>47</sup> *Ibid.*, parágrafo 847.

não deriva a obrigação formal de negociar<sup>48</sup> ou de obter um resultado (acordo), sobretudo se o que se pretende é ativá-la através de sanções das autoridades; não obstante, os órgãos de controle estabeleceram que os critérios fixados pela legislação deveriam permitir que as organizações mais representativas tomem parte nas negociações coletivas,<sup>49</sup> o que implica o reconhecimento ou o dever de reconhecimento de tais organizações pela outra parte. O Comitê de Liberdade Sindical considerou que os empregadores, inclusive as autoridades governamentais em seu caráter de empregador, devem reconhecer nas negociações coletivas as organizações que representam os trabalhadores que empregam ou as organizações representativas de trabalhadores em uma indústria determinada para os fins da negociação coletiva; provando-se que o sindicato representa a maioria dos trabalhadores, as autoridades deveriam adotar medidas de conciliação apropriadas para obter que os empregadores reconheçam a dito sindicato para os fins de negociação coletiva.<sup>50</sup> Por outro lado, a Comissão de Peritos não criticou no contexto do exame da aplicação da Convenção nº 98 a proibição de determinadas práticas desleais no processo de negociação.<sup>51</sup> Não obstante, os princípios dos órgãos de controle insistem em que os mecanismos de auxílio à negociação (informativos, conciliação, mediação, arbitragem) tenham caráter voluntário, o que não se coaduna com a regulação minuciosa da negociação que existe em numerosas legislações nas que as partes são obrigadas a seguir um procedimento fixo no qual estão previstos todas as etapas e incidentes do processo de negociação e no qual intervém com frequência a autoridade administrativa obrigatoriamente através da conciliação, a mediação ou a arbitragem em função de prazos determinados. Tais organismos, segundo a Comissão de Peritos, “devem servir para facilitar as negociações entre os interlocutores sociais que devem ficar livres para negociar”.<sup>52</sup>

---

<sup>48</sup> A obrigação de negociar é imposta em certos países. Ver a este respeito: OIT, Comissão Paritária do Serviço Público, Quarta reunião, Genebra, 1988, *Informe II*, p. 26. Ver também, OIT, Comissão Paritária do Serviço Público, *Informe II*, Genebra, 1970.

<sup>49</sup> Estudo geral CE de 1994, parágrafo 245.

<sup>50</sup> Ver *Recopilación CLS* de 1996, parágrafos 821, 823 e 824 e 316º *Informe*, caso nº 1996 (Uganda), parágrafo 667.

<sup>51</sup> Ver Estudo geral CE de 1994, parágrafo 246.

<sup>52</sup> *Ibid.*, parágrafo 248.

Na prática os órgãos de controle aceitaram, porém, a imposição de certas sanções em caso de condutas contrárias à boa fé ou de práticas desleais na negociação coletiva na medida em que não sejam desproporcionais,<sup>53</sup> e admitiram a conciliação e a mediação impostas pela legislação se têm prazos razoáveis.<sup>54</sup> Sem dúvida estes critérios tomaram em conta a vontade de fomentar a negociação coletiva em contextos nos que o movimento sindical não tinha suficiente desenvolvimento ou a preocupação subjacente em muitas legislações de evitar greves desnecessárias ou situações de precariedade e de tensão derivadas da falta de renovação de convenções coletivas, particularmente quando seu campo de aplicação pessoal é muito extenso.

A Comissão de Peritos constatou que os problemas que surgem mais freqüentemente com relação ao caráter voluntário da negociação coletiva são: a fixação unilateral (pela legislação ou as autoridades) do nível das negociações; a exclusão de determinadas matérias do âmbito de negociação; a obrigação de submeter os acordos coletivos à aprovação prévia das autoridades administrativas ou orçamentárias; o respeito de critérios preestabelecidos por lei, em particular em matéria de salários, e a imposição unilateral das condições de emprego.<sup>55</sup>

No tocante ao nível da negociação, a Recomendação sobre a negociação coletiva, 1981 (nº 163) dispõe no seu parágrafo 4, alínea 1), que “caso necessário deverão ser adotadas medidas adequadas às condições nacionais para que a negociação coletiva possa desenvolver-se em qualquer nível, e em particular a nível do estabelecimento, da empresa, do ramo de atividade, da indústria e a nível regional ou nacional”.

---

<sup>53</sup> Por exemplo, ao examinar a legislação panamenha e constatar que o empregador devia pagar aos trabalhadores os dias de greve quando esta havia se produzido por não contestação do empregador à pauta de reivindicações ou por abandono da conciliação, o Comitê de Liberdade Sindical considerou que tratava-se de sanções desproporcionadas (318º *Informe*, caso nº 1931, parágrafo 371).

<sup>54</sup> Ver, por exemplo, B. O., vol. LXXX, 1997, Série B, nº 2, 307º *Informe*, caso nº 1898 (Guatemala), parágrafo 324, e B. O., vol. LXXIX, 1996, Série B, nº 2, 304º *Informe*, caso nº 1822 (Venezuela), parágrafos 508 e 509; ver também *Informe de la Comisión de Expertos*, 1988, p. 273.

<sup>55</sup> Ver Estudo geral CE de 1994, parágrafo 248.

Em sintonia com isso, a Comissão de Peritos, depois de lembrar que o direito de negociação coletiva deveria ser reconhecido também às federações e confederações, e de recusar a proibição de que exerçam tal direito, declarou que: “uma legislação que fixe imperativamente o nível da negociação coletiva em um âmbito superior (setor, ramo de atividade, etc.) suscita ainda assim problemas de incompatibilidade com a Convenção” e que “normalmente, a escolha do nível de negociação deveria caber aos próprios interlocutores na negociação; estes, em posição inigualável para decidir qual o nível mais adequado para levá-la a cabo, poderiam inclusive adotar, se assim o desejassem, um sistema misto de acordos-quadro, complementados por convenções na âmbito local ou acordos de empresa”.<sup>56</sup>

O Comitê de Liberdade Sindical desenvolveu ainda mais estes pontos de vista com os princípios seguintes: “à luz do princípio de negociação coletiva livre e voluntária, estabelecido no artigo 4 da Convenção nº 98, a determinação do nível de negociação coletiva deveria depender essencialmente da vontade das partes e, por conseguinte, dito nível não deveria ser imposto em virtude da legislação, de uma decisão da autoridade administrativa ou de uma jurisprudência da autoridade administrativa”;<sup>57</sup> por isso, “a negativa dos empregadores de negociar a um nível determinado não constituiria uma violação da liberdade sindical”.<sup>58</sup> Não obstante, “a legislação não deveria obstruir a negociação coletiva a nível de indústria”.<sup>59</sup> Neste sentido, “o requisito de maioria não só do número de trabalhadores mas também das empresas para celebrar uma convenção coletiva, por ramo de atividade ou grêmio pode suscitar problemas de aplicação da Convenção nº 98”,<sup>60</sup> e deveria bastar a prova de que o sindicato de um ramo de atividade conta com suficiente representatividade a nível de empresa.<sup>61</sup> Por outro

---

<sup>56</sup> *Ibid.*, parágrafo 249.

<sup>57</sup> Ver *Recopilación* CLS de 1996, parágrafo 851; ver também 310º *Informe*, caso nº 1887 (Argentina), parágrafo 103.

<sup>58</sup> *Ibid.*, parágrafo 852.

<sup>59</sup> *Ibid.*, parágrafo 853.

<sup>60</sup> *Ibid.*, parágrafo 854, e B. O., vol. LXXX, 1997, Série B, nº 1, 306º *Informe*, caso nº 1906 (Perú), parágrafo 553; a Comissão de Peritos compartilhou este ponto de vista: ver *Informe* III, (Parte 4 A), CIT, 83ª reunião, 1996, p. 234.

<sup>61</sup> B. O., vol. LXXIX, 1996, Série B, nº 1, 302º *Informe*, caso nº 1845 (Perú), parágrafo 516.

lado, segundo o Comitê, “para proteger a independência das partes interessadas, seria mais apropriado permitir-lhes que decidam de comum acordo a que nível deve ser realizada a negociação; não obstante, em muitos países esta questão é de competência de um organismo independente das partes; o Comitê estimou que em tais casos dito organismo deve ser realmente independente”.<sup>62</sup> Quando um governo trata de modificar estruturas de negociação nas que atua direta ou indiretamente em qualidade de empregador, o Comitê sublinhou que “é particularmente importante seguir um procedimento de consulta adequado pelo qual todos os objetivos que se considerem de interesse nacional geral possam ser examinados por todas as partes interessadas, de conformidade com os princípios estabelecidos na Recomendação sobre a consulta (ramos de atividade econômica e âmbito nacional), 1960 (nº 113)”.<sup>63</sup> Ditas consultas devem ser entendidas de boa fé e as partes devem dispor de toda a informação necessária para tomar uma decisão fundada”.<sup>64</sup> A necessidade de levar a cabo consultas aplica-se também “antes de introduzir a lei pela qual o governo se propõe a modificar as estruturas de negociação nas quais participa efetivamente ou indiretamente como empregador”.<sup>65</sup>

Os órgãos de controle não estabeleceram critérios sobre a articulação entre convenções coletivas de distinto nível (que podem abranger a economia em geral, um ramo de atividade ou indústria, ou uma empresa ou um grupo de empresas, um estabelecimento ou fábrica; e que podem ter, segundo os casos, diferentes âmbitos geográficos). Em princípio, este tema deveria poder depender da vontade das partes; no entanto, os órgãos de controle aceitam tanto os sistemas nos que deixam que sejam fixadas nas convenções coletivas a sua coordenação (por exemplo, estabelecendo que um problema resolvido por uma convenção não pode sê-lo em outros níveis) como os sistemas em que as normas legais distribuem matérias entre as convenções, dão primazia a um determinado nível ou adotam o critério da norma mais favorável ao trabalhador ou os que não estabelecem critérios e deixam para a prática estas questões. A Recomendação sobre o fomento da

---

<sup>62</sup> Ver *Recopilación* CLS de 1996, parágrafo 855.

<sup>63</sup> *Ibid.*, parágrafo 856.

<sup>64</sup> Ver 311º *Informe*, caso nº 1951 (Canadá), parágrafo 228.

<sup>65</sup> Ver *Recopilación* CLS de 1996, parágrafo 857.

negociação coletiva estabelece no seu parágrafo 4, alínea 2), que “nos países em que a negociação coletiva se desenvolve em vários níveis, *as partes negociadoras* deveriam velar por que exista coordenação entre eles”.

Por último, convém lembrar que o caráter livre e voluntário da negociação implica que as organizações de trabalhadores devem poder escolher por si mesmas os delegados que irão representá-las nas negociações coletivas, sem ingerência alguma das autoridades públicas.<sup>66</sup>

## **7. O PRINCÍPIO DA BOA FÉ**

Nos trabalhos preparatórios da Convenção nº 154, a Comissão de Negociação Coletiva reconheceu que a “negociação coletiva somente poderia funcionar eficazmente se fosse dirigida com absoluta boa fé por ambas as partes” e insistiu no fato de que “a boa fé não se impõe por lei e que poderia ser obtida unicamente dos esforços voluntários e continuados de ambas as partes”.<sup>67</sup> A Declaração tripartite de princípios sobre empresas multinacionais e política social, adotada pelo Conselho de Administração da OIT em 1977, refere-se, na alínea relativa à negociação coletiva, expressamente às negociações de boa fé (parágrafo 52), reconhece o direito das organizações representativas de serem reconhecidas aos fins da negociação coletiva (parágrafo 48) e postula que as convenções incluam disposições para a solução dos conflitos que derivam da interpretação e aplicação destas convenções e para assegurar o mútuo respeito dos direitos e responsabilidades (parágrafo 53).

O Comitê de liberdade Sindical, além de frisar a importância que concede à obrigação de negociar de boa fé, estabeleceu os seguintes princípios: 1) “é importante que tanto os empregadores como os sindicatos participem das negociações de boa fé e que façam todo o possível para chegar a um acordo, e a celebração de negociações

---

<sup>66</sup> Ver B. O., vol. LXXX, 1997, Série B, nº 2, 307º Informe, caso nº 1910 (República Democrática do Congo), parágrafo 174, e *idem*, nº 1, 306º Informe, caso nº 1865 (República de Coréia), parágrafo 331.

<sup>67</sup> Ver CIT, *Actas*, 1981, p. 22/11.

verdadeiras e construtivas é necessária para estabelecer e manter uma relação de confiança entre as partes”; 2) “o princípio de que tanto os empregadores como os sindicatos devem negociar de boa fé, realizando esforços para chegar a um acordo, supõe evitar toda demora injustificada no desenvolvimento das negociações”; 3) “ainda que a atitude conciliadora ou intransigente adotada por uma das partes frente às reivindicações da outra é matéria de negociação entre as partes, tanto os empregadores como os sindicatos devem negociar de boa fé realizando esforços para chegar a um acordo”; os acordos devem ser de cumprimento obrigatório para as partes”.<sup>68</sup>

O princípio do respeito mútuo dos compromissos assumidos nos acordos coletivos foi reconhecido expressamente pela Recomendação nº 91 (parágrafo 3), que assinala que “todo contrato coletivo deveria obrigar a seus signatários, bem como às pessoas em cujo nome se celebre o contrato”. O Comitê de Liberdade Sindical examinou numerosos casos em que se alegava o descumprimento das convenções coletivas concluídas, e assinalou que “os acordos (coletivos) devem ser de cumprimento obrigatório para as partes”<sup>69</sup> e que “o respeito mútuo dos compromissos assumidos nos acordos coletivos é um elemento importante do direito de negociação coletiva e deveria ser salvaguardado para estabelecer relações de trabalhistas sobre uma base sólida e estável”.<sup>70</sup> Deste modo o princípio de boa fé implica realizar esforços para chegar a um acordo, desenvolver negociações verdadeiras e construtivas, evitar demoras injustificadas, cumprir os acordos concluídos e aplicá-los de boa fé; a isso pode-se acrescentar o reconhecimento das organizações sindicais representativas. A Comissão de Peritos, depois de assinalar que “diversas legislações estabelecem sanções contra os empregadores que se negam a reconhecer os sindicatos representativos, atitude considerada às vezes como prática desleal do trabalho”, lembrou a este respeito “a importância que atribui ao princípio segundo o qual os empregadores e sindicatos devem negociar de boa fé e realizar esforços para concluir um acordo, com maior razão no setor público ou no setor dos serviços

---

<sup>68</sup> Ver *Recopilación CLS* de 1996, parágrafos 814 a 818.

<sup>69</sup> *Ibid.*, parágrafo 818.

<sup>70</sup> Ver 308º *Informe*, caso nº 1919, parágrafo 325.

essenciais quando neles não se permite aos sindicatos recorrer à greve”.<sup>71</sup>

Por último, os resultados das negociações devem ser considerados de boa fé. No que diz respeito mais particularmente à administração pública, em um memorando da Secretaria Internacional do Trabalho<sup>72</sup> em resposta a uma solicitação de esclarecimento sobre a Convenção nº 154 feita por um governo assinalava-se o seguinte:

*[...] nem na Convenção nem nos trabalhos preparatórios para sua adoção encontra-se qualquer elemento que permite inferir que, no caso da negociação coletiva concluir-se por um acordo entre as partes, dito acordo deva ter a forma e a natureza de uma convenção coletiva. Mesmo se na maioria dos países este seja o resultado habitual da negociação coletiva em setores distintos da função pública, em alguns países a negociação coletiva na administração pública conclui-se por acordos que não chegam à ter um caráter contratual. Pode-se concluir que um Estado que ratifique a Convenção pode recorrer a modalidades particulares de aplicação, no que se refere à administração pública, como dispõe o artigo 1, parágrafo 3, da Convenção. Assim, portanto, caso se chegue a um acordo por meio da negociação coletiva, este acordo pode adotar forma e natureza distintos das de uma convenção coletiva. Naqueles países em que, por exemplo, as condições de emprego dos funcionários públicos sejam regidas por leis ou disposições especiais, as negociações relativas à modificação de tais leis ou disposições especiais não precisam conduzir a acordos juridicamente obrigatórios, sempre e quando os resultados de tais negociações sejam tidos em consideração de boa fé.*

## **8. O PAPEL DOS ORGANISMOS DESTINADOS A FACILITAR A NEGOCIAÇÃO**

A negociação coletiva pode ser preparada ou facilitada através de distintos meios. Em certos países as partes podem recorrer à

---

<sup>71</sup> Ver Estudo geral CE de 1994, parágrafo 243.

<sup>72</sup> Ver documento GB.224/21/1, novembro de 1983, e B. O., vol. LXVII, 1984, Série A, nº 1.

“mediação preventiva” que se produz através dos bons ofícios de um terceiro independente das partes. Com antecipação suficiente ao processo de negociação coletiva, esse mediador procura ajudar a identificar os verdadeiros problemas que podem surgir, assegurar o contato e a comunicação entre as partes, por à disposição destas experiências pertinentes, informações, estudos e estatísticas em função das necessidades que se apresentem e assistir às partes no processamento de todas estas informações.

Por outro lado, são bem conhecidas as formas tradicionais de intervenção de terceiros: conciliação (tendente à aproximação das partes e de suas posições), a mediação (emissão de recomendações ou propostas não vinculantes para as partes) e a arbitragem (submissão das partes à decisão do árbitro). Na medida em que a conciliação e a mediação têm caráter voluntário e são aceitas pelas partes, não suscitam problemas com relação aos princípios da negociação coletiva uma vez que têm uma função de apoio à negociação. Quando a legislação as impõe sistematicamente a partir de certo período podem em certos casos obstruir, ou inclusive limitar, a autonomia coletiva das partes em maior ou menor medida em função das características e da regulamentação legal destas instituições. Estes mecanismos, da mesma maneira que a arbitragem, podem estar orientados à solução de um conflito entre as partes, mas também podem ser ter lugar dentro do processo inicial de formação da vontade das partes, e permitem em muitos casos diminuir as tensões e encontrar soluções intermediárias ou gerais.

A arbitragem pode ser solicitada por ambas as partes (arbitragem voluntária) ou – e isso pode suscitar problemas com relação aos princípios da negociação coletiva tal como o assinalaram os órgãos de controle da OIT – ser imposto por força da legislação por uma das partes ou pelas autoridades (arbitragem obrigatória). Ambos os tipos de arbitragem, apesar de sua diferente denominação, têm efeitos vinculantes. Outra modalidade entre a mediação e a arbitragem é aquela na qual as partes se reservam o direito de ratificar a decisão de um terceiro sobre os pontos que lhe submeteram, não tendo até esse momento caráter vinculante. Outra modalidade é a arbitragem intermediária que é aquela em que no transcurso da negociação o árbitro sentencia sobre algumas das propostas fundamentais das partes, facilitando assim o transcorrer da negociação sobre questões conexas ou sobre outras questões.

Segundo a Comissão de Peritos, os organismos e procedimentos existentes devem destinar-se a facilitar as negociações entre os interlocutores sociais, que devem ficar livres para negociar.<sup>73</sup> O Comitê de Liberdade Sindical insistiu em que “os organismos encarregados de resolver os conflitos entre as partes de uma negociação coletiva deveriam ser independentes”, em princípio “o recurso a tais organismos deveria ser feito de forma voluntária”<sup>74</sup> e “ainda que outras regras e práticas possam facilitar o desenvolvimento da negociação coletiva e contribuir para promovê-la, e se algumas medidas podem facilitar às partes o acesso a certas informações, por exemplo, sobre a situação econômica de sua unidade de negociação, sobre os salários e condições de trabalho nas unidades vizinhas e sobre a situação econômica e geral, todas as legislações pelas quais se instituem organismos e procedimentos de mediação e conciliação destinados a facilitar a negociação entre interlocutores sociais devem salvaguardar a autonomia das partes implicadas na negociação”.<sup>75</sup>

Em resumo, os órgãos de controle admitem a conciliação e a mediação voluntárias ou impostas pela legislação se têm prazos razoáveis,<sup>76</sup> na linha da Recomendação sobre a conciliação e a arbitragem voluntárias, 1951 (nº 92), cujo parágrafo 3 estabelece que a conciliação pode ser entabulada por iniciativa de uma das partes em conflito ou de ofício por organismos de conciliação; os órgãos de controle também admitem a arbitragem voluntária, mas somente em certos casos a arbitragem obrigatória.

## **9. A NEGOCIAÇÃO VOLUNTÁRIA E A ARBITRAGEM OBRIGATÓRIA**

Uma das formas mais radicais de intervenção das autoridades na negociação coletiva, diretamente em virtude da legislação ou através de uma decisão administrativa, é a imposição da arbitragem obrigatória quando as partes não chegam a um acordo ou quando transcorre um certo número de dias de greve. A arbitragem obrigatória pode provir também de uma só das partes; mas sempre opõe-se ao caráter voluntário

---

<sup>73</sup> Estudo geral CE de 1994, parágrafo 248.

<sup>74</sup> Ver *Recopilación* CLS de 1996, parágrafo 858.

<sup>75</sup> *Ibid.*, parágrafo 859.

<sup>76</sup> *Ibid.*, parágrafo 502-504.

da negociação porque a solução que impõe não emana da vontade de ambas as partes, senão que de um terceiro ao que não recorreram conjuntamente.

Desprende-se dos trabalhos preparatórios da Convenção nº 151 que, entre os procedimentos de solução de conflitos na administração pública contemplados no artigo 8 dessa Convenção, parece ser admissível a arbitragem obrigatória. Nesses trabalhos insistiu-se que se tratavam de procedimentos genuinamente independentes e imparciais e que gozavam da confiança dos interessados.<sup>77</sup> Veremos mais adiante como só neste e outros casos restritivos os órgãos de controle admitem a arbitragem obrigatória.

A Comissão de Peritos verificou que há muita confusão acerca do significado exato da “arbitragem obrigatória”. Quando esta expressão refere-se aos efeitos obrigatórios de um procedimento de arbitragem solicitado de maneira voluntária por ambas as partes, a Comissão considera que não suscita dificuldades, haja vista que supõe que as partes normalmente deveriam acatar a decisão do árbitro ou do tribunal arbitral que escolheram. Na prática, o verdadeiro problema surge no caso das autoridades poderem impor a arbitragem obrigatória em um conflito de interesses por própria iniciativa ou à demanda de uma das partes.<sup>78</sup> Segundo a Comissão de Peritos:

*No que diz respeito à arbitragem imposta à solicitação de uma só das partes, a Comissão considera que, de maneira geral, é contrário ao princípio da negociação voluntária das convenções coletivas estabelecido na Convenção nº 98 e, por conseguinte, à autonomia das partes na negociação. Não obstante, é possível admitir-se uma exceção naqueles casos em que existam disposições que, por exemplo, permitam às organizações de trabalhadores iniciar este procedimento para a assinatura da primeira convenção coletiva; como a experiência demonstra que o acordo da primeira convenção coletiva é freqüentemente um dos passos mais difíceis no estabelecimento de relações profissionais sãs, este tipo de disposições pode*

---

<sup>77</sup> Ver CIT, Actas, 1978, parágrafo 26, pp. 25/4 e 25/5, e parágrafo 66, p. 25/11.

<sup>78</sup> Estudo geral CE de 1994, parágrafo 256.

*ser considerado como mecanismos e procedimentos que facilitam a negociação coletiva.*

*No tocante à imposição da arbitragem à iniciativa das autoridades, a Comissão considera que tais intervenções são dificilmente conciliáveis com o princípio da negociação voluntária estabelecido no artigo 4 da Convenção nº 98. Não obstante, a Comissão deve admitir que existe um momento na negociação no qual, trás negociações prolongadas e infrutuosas, pode justificar-se a intervenção das autoridades, quando é óbvio que o bloqueio das negociações não será superado sem uma iniciativa das mesmas. Em virtude da grande diversidade de sistemas jurídicos (além da jurisprudência e práticas nacionais) vigentes nos diferentes Estados Membros para solucionar este problema, que é um dos mais complexos em matéria de relações trabalhistas, a Comissão restringir-se-á a fornecer indicações de ordem geral e certos princípios que poderiam ser aplicados através de “medidas apropriadas às condições nacionais”, como as previstas no artigo 4 da Convenção.*

*Segundo a Comissão, seria extremamente desejável que as partes disponham de toda oportunidade para negociar coletivamente, durante um período de tempo suficiente, com a ajuda de uma mediação independente (mediador, conciliador, etc.), bem como de mecanismos e procedimentos estabelecidos com uma só finalidade: facilitar as negociações coletivas. Com base no princípio de que um acordo negociado, por insuficiente que seja, é preferível a uma solução imposta, as partes deveriam ter sempre a possibilidade de retornar voluntariamente à mesa de negociações, o que implica que todo mecanismo de solução de conflitos adotado deveria incluir a possibilidade de suspender um processo de arbitragem obrigatório, se as partes desejam continuar com as negociações.<sup>79</sup>*

O Comitê de Liberdade Sindical manifestou que: 1) “a imposição de um procedimento de arbitragem obrigatório em caso de que as partes não estiverem de acordo sobre o projeto de contrato coletivo suscita problemas de aplicação com a Convenção nº 98”; 2) “as disposições que estabelecem que, na falta de acordo entre as partes,

---

<sup>79</sup> *Ibid.*, parágrafos 257, 258 e 259.

os pontos em litígio da negociação coletiva serão decididos por arbitragem da autoridade não estão em conformidade com o princípio de negociação voluntária contido no artigo 4 da Convenção nº 98”; 3) “uma disposição que permite que uma das partes do conflito possa, unilateralmente, solicitar a intervenção da autoridade do trabalho para que se avoque a solução do mesmo [...] é contrária ao fenômeno da negociação coletiva”.<sup>80</sup> O Comitê de Liberdade Sindical admite a arbitragem obrigatória, por iniciativa das autoridades ou de uma só das partes ou por mandato direto da legislação em caso de crise nacional aguda, em casos de conflito dentro da *função pública* com relação a funcionários na administração do Estado (uma vez que podem ser excluídos do direito de negociação coletiva em virtude da Convenção nº 98) ou nos *serviços essenciais* no sentido estrito do termo, ou seja, os serviços cuja interrupção poderia por em perigo a vida ou a segurança da pessoa em toda ou parte da população.<sup>81</sup> Obviamente a arbitragem obrigatória é aceitável também se estiver prevista na convenção coletiva como mecanismo de solução de conflitos. Ainda assim é aceitável – como assinalou recentemente o Comitê seguindo a Comissão de Peritos – quando trás negociações prolongadas e infrutuosas é óbvio que o bloqueio das negociações não será superado sem uma iniciativa das autoridades.<sup>82</sup>

Quanto aos critérios que devem ser tidos em conta pelos árbitros, ao examinar o caso nº 1768, relativo à Islândia, no qual a legislação dispunha que a arbitragem em um conflito coletivo no setor da marinha mercante deveria ter em conta os acordos vigentes sobre condições de remuneração e de trabalho e a tendência geral dos salários do país, o Comitê de Liberdade Sindical lembrou o Governo que “para conseguir e conservar a confiança das partes, todo sistema de arbitragem deveria ser realmente independente, ou seja, que os resultados das arbitragens não deveriam ser predeterminados por critérios legislativos”.<sup>83</sup>

---

<sup>80</sup> Ver *Recopilación* CLS de 1996, parágrafos 861, 862 e 863.

<sup>81</sup> *Ibid.*, parágrafos 515 e 860.

<sup>82</sup> Em um caso relativo à Islândia o Comitê de Liberdade Sindical utilizou este ponto de vista que havia sido formulado anteriormente pela Comissão de Peritos [ver B. O., vol. LXXVII, 1955, Série B, nº 2, 299º *Informe*, caso nº 1768 (Islândia), parágrafo 109].

<sup>83</sup> Ver B. O., vol. LXXVIII, 1995, Série B, nº 2, 299º *Informe*, parágrafo 110.

Por último, com relação à arbitragem voluntária, ao examinar a exigência de que a submissão de um conflito coletivo a um tribunal de arbitragem, solicitado por ambas as partes, precise que a decisão seja tomada por maioria absoluta dos filiados à organização sindical, o Comitê sublinhou que “caberia aos sindicatos por si mesmos determinar as modalidades de decisão de recorrer à arbitragem”.<sup>84</sup>

## 10. A INTERVENÇÃO DAS AUTORIDADES NA NEGOCIAÇÃO COLETIVA

Não constam nas convenções da OIT sobre negociação coletiva, disposições a respeito de possíveis conflitos entre interesses particulares das partes e o interesse geral da população, e tal omissão foi deliberada e não resultante de inadvertência.<sup>85</sup> Na prática, em situações de crises econômicas de extrema gravidade (pense-se se

---

<sup>84</sup> Ver B. O., vol. LXXIX, 1996, Série B, nº 2, 304º *Informe*, caso nº 1836 (Colômbia), parágrafo 194; sobre outras questões relativas à arbitragem, ver o 310º *Informe*, caso nº 1928 (Canadá/Manitoba), parágrafos 171 a 184.

<sup>85</sup> Durante os trabalhos preparatórios da Convenção nº 154, o representante de um governo apresentou emenda tendente a harmonizar os interesses particulares das partes com o interesse geral. A discussão ocorrida, e seu resultado, são reproduzidos em continuação:

O representante do governo que apresentou a emenda assinalou que esse ponto havia sido discutido pela Comissão no ano anterior e que havia um acordo generalizado quanto à necessidade de alcançar uma reconciliação entre o interesse geral e os interesses particulares das partes já que, por exemplo, poderiam ocorrer casos em que os resultados da negociação coletiva poderiam entrar em conflito com os objetivos econômicos nacionais. Apesar dos problemas de definição suscitados pelo conceito de interesse geral, seria essencial reconhecê-lo. Considerou, além disso, que a conciliação requerida poderia ser alcançada sem prejuízo da negociação coletiva e dos interesses básicos das partes porquanto tanto neste como noutros instrumentos, existam garantias adequadas sobre sua autonomia e o princípio de liberdade sindical; ademais, o próprio texto estabelecia consultas prévias. A emenda foi apoiada por vários membros governamentais, considerada por eles compatível como os planos de desenvolvimento de muitos países em vias de desenvolvimento.

Entretanto, vários representantes governamentais opuseram-se à emenda; considerando que se os ministérios do trabalho tivessem que determinar o que compreende o interesse geral, seriam convertidos em tribunais superiores. Ambas as partes deveriam ter a maior liberdade possível para concluir contratos coletivos diretamente entre elas. Os representantes dos trabalhadores exprimiram forte oposição à emenda já que, em sua opinião, o conceito de interesse geral era demasiado nebuloso para ser incluído num instrumento internacional e, de fato, não era suscetível de definição precisa em sociedades democráticas. Viam, além disso, sérios perigos no texto da emenda, já que as autoridades públicas não apenas deveriam levar em conta o interesse geral mas também teriam que conciliá-lo com os interesses particulares das partes.

Consideravam que uma disposição dessa natureza nada trazia para fomentar a negociação coletiva, objetivo básico do instrumento. Pelos mesmos motivos, os representantes dos empregadores também se opuseram à emenda. A emenda foi retirada [ver CLT, 1981, *Actas*, Comissão de Negociação Coletiva, página 22/8].

por exemplo em situações de guerra ou nos períodos posteriores de reconstrução econômica), ou para enfrentar a luta contra a inflação, alcançar o equilíbrio da balança de pagamentos lutar contra o desemprego ou conseguir outros objetivos econômicos, os governos têm recorrido a políticas de ingressos ou de salários tendentes a alcançar uma correlação entre as taxa gerais de salários e remunerações e as taxas gerais de produtividade – evitando e repercussão dos aumentos salariais sobre os preços – que têm sido traduzidas por medidas de congelamento salarial ou limitação do aumento dos salários dentro de determinadas margens ou mesmo de aprovação, modificação ou anulação de convenções coletivas vigentes, tratando de justificar tais medidas invocando a elevada porcentagem de gastos do Estado que correspondem a remuneração do pessoal da administração pública e do setor público em geral, e o enorme volume dos salários do setor privado em relação aos ingressos totais do país. Segundo os países, as modalidades de tais políticas têm sido efetuadas com ou sem acordo das organizações de trabalhadores e de empregadores, consultando-as algumas vezes ou integrando-as na comissões encarregadas de conceber ou aplicar tais políticas, tendo compreendido ou não medidas de congelamento de preços e garantia do mínimo vital para os trabalhadores de menores salários. Trata-se de políticas impopulares, mesmo quando contam, em certos casos, com o respaldo inicial das organizações de trabalhadores em geral, e não podem ser mantidas por muitos anos, principalmente quando sobem os preços, em especial os países aos quais prevalece a negociação coletiva descentralizada onde, a partir de certo momento torna-se extremamente difícil controlar milhares de unidades de produção.<sup>86</sup> Como será visto adiante, as limitações impostas por tais medidas de ajuste não são admissíveis para os organismos de controle quando alteram o conteúdo de convenções coletivas já pactuadas; pelo contrário, podem ser admitidas quando se impõem às futuras negociações, sempre que ocorram circunstâncias imperiosas e concorram uma série de garantias enumeradas adiante. A seguir serão examinadas as diversas intervenções das autoridades na negociação coletiva que respondem, segundo os casos, aos motivos técnicos, jurídicos ou econômicos.

---

<sup>86</sup> As idéias expostas estão desenvolvidas em: OIT, *La negociación colectiva en países industrializados de economía de mercado*. Ginebra, 1974.

## 10.1. A INTERVENÇÃO DAS AUTORIDADES NA REDAÇÃO DAS CONVENÇÕES COLETIVAS

A juízo do Comitê de Liberdade Sindical, este tipo de intervenção é inconciliável com o espírito do artigo 4 da Convenção nº 98, salvo quando limitado a um papel de mera ajuda técnica.<sup>87</sup>

## 10.2. RECUSA DE REGISTRO DE UMA CONVENÇÃO COLETIVA

De acordo com os organismos de controle, é admissível a recusa por vícios ou defeitos de forma,<sup>88</sup> ou quando a convenção coletiva infringe as normas mínimas estabelecidas pela legislação geral do trabalho;<sup>89</sup> por outro lado, não são compatíveis com a convenção nº 98 as disposições que permitem recusar o registro ou negar a homologação por ser contrário à política geral ou econômica do governo ou às orientações oficiais em questões de salário ou de condições de emprego; uma situação de aprovação prévia das convenções coletivas por parte das autoridades configura uma violação de princípio de autonomia das partes na negociação.<sup>90</sup> A juízo do Comitê:

*As disposições legais que sujeitam as convenções coletivas à aprovação do Ministério do Trabalho por motivos de política econômica de maneira que as organizações de empregadores e de trabalhadores não possam fixar livremente os salários, não estão de acordo com o artigo 4 da convenção nº 98 sobre o pleno desenvolvimento e uso de procedimentos de negociação coletiva voluntária.<sup>91</sup>*

*Uma disposição que estabelece como motivo de negativa de homologação a inclusão na convenção coletiva de uma cláusula que contrarie “o direito do Estado de coordenar a vida econômica da nação e exercer um controle geral a esse respeito acarreta o risco de que seja gravemente restrita a livre*

---

<sup>87</sup> Recopilación CLS de 1996, parágrafo 867.

<sup>88</sup> *Ibid.* parágrafo 868.

<sup>89</sup> Estudo geral CE de 1994, parágrafo 251.

<sup>90</sup> Recopilación CLS de 1996, parágrafo 868 e Estudo geral CE de 1994, parágrafo 251.

<sup>91</sup> Ver Recopilación CLS de 1996, parágrafo 869.

*negociação das convenções coletivas.*<sup>92</sup>

Isto posto, por razões de interesse geral, os governos instituem mecanismos para que as partes tenham em conta considerações que dizem respeito à política econômica e social do governo e a preservação de interesse geral. A esse respeito, tanto a Comissão de Peritos como o Comitê de Liberdade Sindical aceitam esses mecanismos sempre que não tenham caráter compulsório e assinalou que:

*Mesmo sendo a aprovação das convenções coletivas pelas autoridades medida essencialmente contrária ao princípio da negociação coletiva, esse fato não implica em pedir as autoridades públicas a desestimular as partes a voluntariamente levar em conta, em suas negociações, considerações que dizem respeito à política econômica e social do governo e à preservação do interesse geral. Não distante, é muito provável que tais mecanismos não sejam provavelmente acolhidos pelos interessados se os objetivos que as autoridades desejarem que sejam aceitas como de interesse geral não tenham sido previamente objeto de ampla consulta entre as partes, em nível adequado de organismo de consulta, inspirando-se por exemplo nas disposições contidas na Recomendação sobre consulta (ramos de atividade econômica e âmbito nacional), 1960 (nº 113).*

*As autoridades públicas poderiam igualmente prever um procedimento que servisse em certos casos para chamar a atenção das partes para considerações de interesse geral que justifiquem um reexame dos projetos de convenção coletiva; mesmo assim, deveriam alcançar esse fim recorrendo sempre, de preferência, à persuasão e não à coerção. Além disso, em lugar de subordinar a validade das convenções à aprovação administrativa ou judicial, seria possível prever que toda convenção coletiva deverá normalmente entrar em vigor uma vez transcorrido um prazo razoável a partir do momento de sua submissão ao Ministério do Trabalho; caso a autoridade pública considere as cláusulas da convenção proposta claramente contraditórias aos objetivos da política econômica reconhecidas*

---

<sup>92</sup> *Ibid.* parágrafo 874.

*como convenientes ao interesse geral, o caso poderia ser submetido ao parecer e a recomendação de um organismo paritário apropriado, sendo entretanto aceito, sem dúvida, que cabe às partes a decisão final.*<sup>93</sup>

Estes pressupostos não devem contudo confundir-se com os das políticas de estabilização que levam a restrições importantes e generalizadas de negociações salariais futuras, que são especificamente examinados em outro capítulo.

### **10.3. INTERVENÇÕES DAS AUTORIDADES NO CUMPRIMENTO DE CONVENÇÕES COLETIVAS EM VIGOR**

Quando os resultados das negociações são recortados ou anulados por via legislativa ou por decisão das autoridades administrativas, as relações trabalhistas são desestabilizadas e fica prejudicada a confiança dos trabalhadores nas organizações sindicais, sobretudo quando esse tipo de intervenções que em grande proporção implicam em restrições salariais se passam de forma repetida. Tais intervenções violam o princípio da negociação livre e voluntária das convenções e apresentam diversas modalidades que tem sido energicamente recusadas pelo Comitê de Liberdade Sindical,<sup>94</sup> enumeradas a seguir:

- suspensão ou derrogação por decreto de convenções coletivas sem acordo entre as partes;
- interrupção de contratos já negociados;
- exigência de novas negociações de convenções coletivas pactuadas livremente;
- anulação de convenções coletivas e sua renegociação forçada.

Outros tipos de intervenções como o prolongamento obrigatório da validade das convenções coletivas por via legislativa, particularmente quando ocorre após prévias intervenções governamentais, somente podem ser admitidas em casos de emergência e por breves períodos

---

<sup>93</sup> Estudo geral CE de 1994, parágrafos 252 e 253, e Recopilação CLS de 1996, parágrafo 872.

<sup>94</sup> *Recopilación* CLS de 1996, parágrafos 871 a 880.

pois tais medidas implicam em interferência sobre a livre negociação coletiva.<sup>95</sup>

#### **10.4. RESTRIÇÕES IMPOSTAS PELAS AUTORIDADES A FUTURAS NEGOCIAÇÕES**

Conforme indica a Comissão de Peritos, um número crescente de governos, convencidos da exigência de aplicação de políticas de estabilização, dada a situação econômica de seus países, adotaram, especialmente em anos recentes, medidas destinadas a restringir ou impedir a livre determinação de salários mediante negociação coletiva. A esse respeito, a Comissão formulou o princípio básico seguinte:

*Se em razão de uma política de estabilização econômica de ajuste estrutural, isto é, por motivos imprecisos de interesse econômico nacional um governo estabelece que as taxas salariais não possam ser livremente estabelecidas por negociação coletiva, essa restrição deverá ser aplicada como medida de exceção, limitar-se ao indispensável, não ultrapassar um período razoável e ser acompanhada por garantias destinadas a proteger de maneira efetiva o nível de vida dos trabalhadores interessados e especialmente daqueles que possam ser mais afetados.<sup>96</sup>*

O Comitê de Liberdade Sindical expressou-se em termos muito semelhantes:

*Se em virtude da política de estabilização considera que as taxas de salários não possam ser livremente estabelecidas por negociação coletiva, essa restrição deveria ser aplicada como medida de exceção, limitar-se ao necessário, não exceder um período razoável e ser acompanhada por garantias adequadas para proteger o nível de vida dos trabalhadores.<sup>97</sup>*

*Caso, no contexto de uma política de estabilização, sejam suspensas disposições das convenções coletivas em questões*

---

<sup>95</sup> *Ibid.*, parágrafo 881.

<sup>96</sup> Ver Estudo geral CE de 1994, parágrafo 260.

<sup>97</sup> Ver *Recopilación* CLS de 1996, parágrafo 882.

*de remunerações (setor público e privado), o Comitê realçou que as convenções coletivas em vigor deverão ser integralmente aplicadas (salvo de acordo entre as partes) e, no que diz respeito a futuras negociações somente serão admissíveis interferências do governo ajustadas ao princípio formulado no parágrafo anterior.*<sup>98</sup>

O Comitê de Liberdade Sindical assinalou que, de qualquer maneira, *toda limitação* à negociação coletiva por parte das autoridades deveria ser *precedida por consultas* com as organizações de trabalhadores e de empregadores, tentando conseguir o acordo de ambos<sup>99</sup> e que a utilização repetida de restrições legislativas à negociação coletiva somente poderá ter, a longo prazo, uma influência prejudicial e descentralizadora sobre as relações proporcionais, já que priva os trabalhadores de um direito fundamental e de um meio de defesa e promoção de seus interesses econômicos e sociais.<sup>100</sup>

Quanto à duração da restrições à negociação coletiva, o Comitê considerou que um período de três anos de limitação do direito de negociação coletiva em matéria de remunerações no âmbito de uma política de estabilização econômica constitui uma restrição considerável, e a legislação que fez tal imposição deveria deixar de vigorar no máximo nas datas estipuladas em lei, ou mesmo antes se melhora a situação fiscal e econômica.<sup>101</sup> Da mesma forma, quando um governo adota medidas de restrições salariais para exigir controles financeiros, deve-se procurar garantir a continuidade de negociação coletiva sobre questões não monetárias.<sup>102</sup>

Por outro lado, o Comitê de Liberdade Sindical indicou o princípio básico sobre restrições salariais dentro do âmbito de políticas de estabilização, e suas garantias também são aplicáveis aos casos em que a legislação obriga o ajuste entre convenções coletivas futuras e

---

<sup>98</sup> *Ibid.*, parágrafo 883.

<sup>99</sup> *Ibid.*, parágrafo 884.

<sup>100</sup> *Ibid.*, parágrafo 885.

<sup>101</sup> *Ibid.*, parágrafo 886.

<sup>102</sup> *Ibid.*, parágrafo 888.

critérios de produtividade<sup>103</sup> ou proíbam a indexação ou a negociação de aumentos salariais acima da elevação do custo de vida.<sup>104</sup>

## 11. A NEGOCIAÇÃO COLETIVA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O exercício da liberdade sindical pelas organizações de funcionários e servidores públicos reconhecido a nível internacional desde que foi adotado pela OIT a Convenção sobre liberdade sindical e proteção do direito de sindicalização, 1998 (nº 87) – permitiu a essas organizações buscar os mais apropriados meios idóneos para fazer valer os interesses de seus membros e alcançar para isso, em muitos casos, o reconhecimento dos direitos de negociação coletiva e de greve, que hoje são realidade nos países industrializados e em numerosos países em desenvolvimento. Confirma-se assim, mais uma vez, as aspirações de diversos grupos sociais à igualdade em termos de compartilhar níveis de bem estar, resultados da prosperidade nacional e meios para melhoria de suas respectivas situações.

Segundo a ótica da administração pública, G. Von Potobsky resume o itinerário das normas da OIT sobre negociação coletiva da maneira seguinte:<sup>105</sup>

*As normas da Organização Internacional do Trabalho constituem a nível do direito social internacional em reflexo fiel da evolução doutrinária, legislativa e de fato nessa matéria. Em 1949, quando foi adotada a Convenção sobre direito de sindicalização e de negociação coletiva, 1949 (nº 98) foram expressamente excluídos “os funcionários públicos da administração estadual”<sup>106</sup> os quais dessa forma não seriam cobertos pela cláusula relativa ao desenvolvimento pleno “ da “negociação voluntária”, “com o fim da regulamentação por meios de contratos coletivos, das condições de emprego” (artigo 4).*

---

<sup>103</sup> *Ibid.*, parágrafo 890.

<sup>104</sup> *Ibid.* parágrafo 891 e 892.

<sup>105</sup> Ver *La negociación colectiva en la administración pública central y descentralizada, Derecho del Trabajo*, XLV VIII-B, Buenos Aires, 1988.

<sup>106</sup> Segundo a Comissão de Peritos em Aplicação de Convenções e Recomendações da OIT, trata-se de “os funcionários que exercem atividades próprias da administração

*Durante a discussão da Convenção, vários delegados governamentais fizeram notar que mesmo reconhecendo aos funcionários públicos o direito de sindicalização (estão de fato compreendidos na Convenção nº 87), não ocorria o mesmo com o direito de negociação coletiva.*

*Trintas anos depois, em 1978 a Convenção sobre relações de trabalho na administração pública, 1978 (nº 151) dá um passo importante ao requerer que os Estados fomentem “procedimentos de negociação ou de quaisquer outros métodos que permitam aos representantes dos servidores públicos” participação na determinação das condições de emprego na administração pública.<sup>107</sup> Fica assim oficialmente reconhecido a nível internacional o direito à participação dos funcionários públicos, sendo a negociação coletiva a modalidade especialmente mencionada. As únicas categorias que podem ser excluídas (além das forças armadas e da polícia, como nas convenções anteriores), são os servidores de alto nível que por suas funções, consideram-se normalmente possuidores de poder decisório ou cargos de direção, e os “servidores cujo obrigações são de natureza altamente confidencial”.*

*Finalmente a última etapa foi alcançada em 1981 com a adoção da Convenção sobre negociação coletiva, 1981 (nº 154) que inclui junto com o setor privado toda a administração pública (salvo as forças armadas e a polícia) e quanto a esta somente permite que a legislação e prática nacionais fixem “modalidades particulares” de aplicação da Convenção. O Estado que venha a ratificá-la já não poderá limitar-se ao método de consulta, mas deverá fomentar a negociação coletiva com o fim, entre outros, de “fixar as condições de trabalho e emprego”. Assim*

---

do Estado (... funcionários dos ministérios e demais organismos governamentais comparáveis, bem como seus auxiliares)”. Estão compreendidas na Convenção “as demais pessoas empregadas pelo governo, as empresas públicas ou as instituições públicas autônomas” (OIT: “*Libertad sindical y negociación colectiva*”, Conferência Internacional do Trabalho, 81ª reunião, Genebra, 1994, p. 99).

<sup>107</sup> Sobre a expressão “administração pública” desejamos lembrar que, nos trabalhos preparatórios da Convenção nº 151, a Comissão do Serviço Público “entendeu que devia aplicar-se a todos os organismos ou instituições investidos de autoridade ou funções públicas” [ver CIT, 1978, *Informe de la Comisión del Servicio Público*, p. 25/4, parágrafo 23].

*reconhecido em dois instrumentos internacionais, o direito de negociação coletiva dos funcionários públicos, foram vencidas as objeções anteriores, aceitando-se contudo que as características próprias deste setor modulem a aplicação do direito.*

*Cabe assinalar como ponto de interesse que facilitou a inclusão da administração pública, que a Convenção nº 154, diversamente da nº 98, já não se refere à regulamentação das condições de emprego por meio de “contratos coletivos”. Tal disposição teria tornado impossível essa inclusão pelas objeções dos Estados dispostos a reconhecer a negociação coletiva na função pública mas sem renunciar ao mesmo tempo a um regime estatutário.<sup>108</sup>*

A negociação coletiva na administração pública levanta problemas particulares que derivam fundamentalmente, por um lado, da existência de um ou vários estatutos nacionais com propósito uniformizadores, em geral apurados pelo Parlamento, aplicáveis aos funcionários públicos que freqüentemente regulamentam de forma quase exaustiva os direitos, deveres e condições de reunião, proibindo ou deixando estreita margem para negociação e, por outro lado, do fato de que remunerações e outras condições de emprego dos funcionários que implicam em custo econômico devem refletir nos orçamentos públicos cuja apuração compete a organismos (parlamentos, assembléias, etc.) que nem sempre são os empregadores dos funcionários públicos e cujas decisões devem levar em conta a situação econômica do país e o interesse geral. Freqüentemente é por isso que as pessoas jurídicas que negociam na administração pública se vêem submetidas a diretrizes ou ao controle de um órgão exterior (ministério das finanças, comissão interministerial, etc).

A esses problemas juntam-se outros como a determinação de matérias possíveis de negociação e sua distribuição entre diversos níveis dentro da complexa estrutura territorial e funcional do Estado e a determinação das partes negociadoras nesses níveis.

---

<sup>108</sup> Em 1º de agosto de 1999 a Convenção nº 151 havia sido ratificada por 35 países e a Convenção nº 154 por 30.

De qualquer modo, onde a negociação coletiva é reconhecida, as autoridades públicas e as organizações sindicais devem organizar-se para encontrar soluções adaptadas e eficazes, que freqüentemente necessitam de uma elevada dose de criatividade, que assegurem a negociação coletiva através de mecanismos institucionais ou de práticas consolidadas que harmonizem a negociação coletiva com as políticas e procedimentos orçamentários e as possibilidades oferecidas pela situação econômica, o que pressupõe em muitos casos contatos políticos, particularmente com comissões e chefes de grupos parlamentares.

Vale destacar que a negociação coletiva e os procedimentos de solução de conflitos (que entre outros incluem a negociação coletiva) são tratados separadamente tanto nas disposições da Convenção sobre relações de trabalho na administração pública, 1978 (nº 151) como nas da Convenção sobre negociação coletiva, 1981 (nº 154). Deste modo, apesar do exercício do direito de greve dar lugar na prática a negociações, o reconhecimento desse direito aos funcionários públicos por si só não basta para satisfazer as exigências de tais convenções, já que a negociação coletiva deve ser possível fora dos contextos de greves e poder ser utilizada voluntariamente pelas partes antes do conflito se apresentar. Em relação a isso, deve-se recordar que a Convenção nº 154 postula medidas para que “ a negociação coletiva não encontre obstáculos pela inexistência de regras que regem seu desenvolvimento ou a insuficiência ou ainda o caráter impróprio dessas regras” (artigo 5, alínea d).

Como previsto, a negociação coletiva na administração pública admite que sejam fixadas modalidades particulares de aplicação. Até agora, a Comissão de Peritos não realizou um estudo geral a esse respeito, e os princípios dos organismos de controle da OIT têm-se concentrado sobretudo nas questões de caráter orçamentário e nas intervenções das autoridades em acordos livremente concluídos. De qualquer modo, a negociação coletiva pode ter lugar “no contexto de mecanismos o de instituições de canalização ou de arbitragem, ou de ambos ao mesmo tempo, nos quais as partes participem voluntariamente na negociação” (artigo 6 da Convenção nº 154). Cabe considerar se essas modalidades particulares incluem na harmonização de um sistema pactuado com um estatutário,<sup>109</sup> a exclusão da negociação

---

<sup>109</sup> Ver G. Von Potobsky, *op. cit.*, p. 1895.

de certos temas com implicações orçamentárias ou das que tendem a conseguir alterações das leis que regulamentam o estatuto dos funcionários públicos, ou a possibilidade de o poder legislativo fixar certas diretrizes – precedidas por discussões com as organizações sindicais – nas quais deve ser definido cada exercício de negociação coletiva em questões relativas a remunerações ou outros temas com implicações financeiras. Consideramos que a resposta a essas questões seja provavelmente afirmativa, si se levam em conta os princípios dos organismos de controle que serão expostos a seguir.

A juízo da Comissão de Peritos, são compatíveis com as convenções sobre negociação coletiva:

*(...) as disposições legislativas que habilitam o Parlamento ou algum organismo competente em questões orçamentárias para fixar um “leque” salarial que servirá de base às negociações, ou estabelecer uma “atribuição orçamentária global fixa no âmbito da qual as partes possam negociar as cláusulas de índole pecuniária ou normativa (por exemplo, a redução do tempo de trabalho ou outros acertos em matéria de condições de emprego, a regulamentação dos aumentos de salário em função dos diversos níveis de remuneração, ou o estabelecimento de dispositivos para escalonar os reajustes), ou mesmo as disposições que conferem às autoridades públicas às quais são atribuídas responsabilidades financeiras o direito de participação em negociações coletivas juntamente com o empregador direto, na medida em que deixem espaço significativo para a negociação coletiva. É fundamental, contudo, que os trabalhadores e suas organizações possam participar plenamente, e de forma significativa, na determinação desse quadro global de negociações, o que implica em particular, que disponham de todas as informações financeiras, orçamentárias ou de outra natureza que lhes sirvam para avaliar a situação com pleno conhecimento de causa.*

É diferente o caso das disposições legislativas motivadas pela situação econômica de um país que, por exemplo, impõem de forma unilateral uma porcentagem de aumento salarial determinado e excluem qualquer possibilidade de negociação, especialmente quando proíbem recorrer a mecanismos de pressão sob pena de graves sanções. A

Comissão tem consciência de que “a negociação coletiva no setor público exige a verificação dos recursos disponíveis nos diversos organismos ou empresas públicas, de que tais recursos são condicionados aos orçamentos do Estado e de que o período de vigência dos contratos coletivos no setor público nem sempre coincide com a vigência da lei orçamentária do Estado, o que poderá acarretar dificuldades”.<sup>110</sup> Em conseqüência, a Comissão leva totalmente em conta as graves dificuldades financeiras e orçamentárias que os governos poderão enfrentar, principalmente em períodos de paralisação econômica geral e prolongada. Assim sendo, sem prejuízo do anteriormente exposto, a Comissão considera que as autoridades deveriam privilegiar, na medida maior possível, a negociação coletiva como mecanismo para determinar as condições de emprego dos funcionários públicos; se, em virtude das circunstâncias, isso não for possível, essa categoria de medidas deverá ser aplicada durante períodos limitados, tendo como finalidade proteger o nível de vida dos trabalhadores mais afetados. Em outras palavras, deveria ser encontrado um compromisso eqüitativo e razoável entre, por um lado, a necessidade de preservar até onde seja possível a autonomia das partes na negociação e, por outro lado, o dever que recai sobre os governos de adotar as medidas necessárias para enfrentar as dificuldades orçamentárias.<sup>111</sup>

Este ponto de vista foi compartilhado pelo Comitê de Liberdade Sindical.<sup>112</sup>

O Comitê de Liberdade Sindical assinalou que “*as facultades orçamentárias reservadas à autoridade legislativa* não deveriam ter como resultado impedir o cumprimento das convenções coletivas celebradas diretamente por essa autoridade, ou em seu nome, e que o exercício das *prerrogativas da autoridade pública em questões financeiras* de uma maneira que tenha como efeito impedir ou limitar o cumprimento das convenções coletivas previamente negociadas pelos organismos públicos não é compatível com o princípio de liberdade da negociação

---

<sup>110</sup> Comitê de Liberdade Sindical: 287º *Informe*, caso nº 1617 (Equador), parágrafo 63.

<sup>111</sup> Ver Estudo geral CE de 1994, parágrafos 263 e 264.

<sup>112</sup> Ver *Recopilación* CLS de 1996, parágrafo 899.

coletiva”.<sup>113</sup> Além disso, em sentido semelhante ao da Comissão de Peritos, o Comitê considerou que na mesma medida em que os ganhos das empresas e entidades públicas dependem dos orçamentos do Estado, não seria passível de objeção – após ampla discussão e consulta entre os empregadores e as organizações sindicais interessadas no âmbito de um sistema que conte com a confiança das partes – que fossem estabelecidos *tetos salariais nas leis orçamentárias do Estado*, nem tampouco que o Ministério de Economia e Fazenda produzisse um relatório prévio antes do início da negociação coletiva visando o respeito aos tetos citados.<sup>114</sup> Tal não pode ser confundido com a exigência de um prévio pronunciamento das autoridades financeiras (e não da entidade pública empregadora) sobre os projetos de acordos coletivos no setor público e os gastos conseqüentes, quer dizer, *durante* a negociação. Nesse caso deveria ser previsto um mecanismo com o propósito de que, o processo de negociação coletiva no setor público, as organizações, sindicais e os empregadores e suas organizações fossem consultados e pudessem exprimir seus pontos de vista à autoridade encarregada do controle das conseqüências financeiras dos projetos de contratos coletivos. Não obstante, independentemente de qualquer opinião expressa pelas autoridades financeiras, as partes em negociação deveriam estar em condição de poder concluir livremente um acordo;<sup>115</sup> caso isso não seja possível, o exercício das prerrogativas da autoridade pública em questões financeiras que tenha como resultado impedir a livre conclusão de convenções coletivas não seria compatível como princípio da liberdade de negociação coletiva.<sup>116</sup>

Ao tratar da negociação coletiva na administração pública, a Convenção nº 154 admite modalidades particulares que permitem certa flexibilidade na aplicação de suas disposições, e deste modo, permite ter em conta os diversos regimes e procedimentos orçamentários nacionais. No tocante às cláusulas dos acordos coletivos relativos a remunerações e condições de emprego que implicam em gastos econômicos, um dos princípios fundamentais já mencionados acima é que os acordos coletivos uma vez adotados devem ser respeitados

---

<sup>113</sup> Ver *Recopilación* CLS de 1996, parágrafos 894 e 895.

<sup>114</sup> *Ibid.*, parágrafo 896.

<sup>115</sup> *Ibid.*, parágrafo 897.

<sup>116</sup> *Ibid.*, parágrafo 898.

pelas autoridades legislativas e administrativas. Este princípio é compatível com os diversos sistemas orçamentários se reúnem certas condições e, em particular, pode ajustar-se tanto com os sistemas em que os acordos coletivos resultantes da negociação são concluídos antes do debate sobre o orçamento (sempre que os orçamentos respeitem na prática o conteúdo dos acordos) como com os sistemas em que os acordos são concluídos após os orçamentos se estes: são concebidos em termos flexíveis que permitem um reajuste interno das partidas para dar cumprimento aos acordos coletivos: ou permitem adiar para os orçamentos subsequentes a dívida gerada pelos gastos não previstos derivados dos acordos coletivos na administração pública; ou podem ser objeto de modificações em leis complementares posteriores que permitam a aplicação dos acordos coletivos: ou, deixando um espaço significativo para negociação, fixam tetos remuneratórios máximos em termos de porcentagem do aumento ou da massa remunerativa global, após levar em conta, de boa fé, os resultados de consultas prévias significativas com as organizações sindicais. Da mesma forma, como previsto anteriormente, e aceitável, no processo de negociação que a parte empregadora representante da administração pública confirme o pronunciamento do ministério de finanças ou do órgão econômico-financeiro que controla “as conseqüências financeiras dos projetos de contratos coletivos”,<sup>117</sup> sempre que através de consultas da parte empregadora com as organizações sindicais possam ser expressos seus pontos de vista. Neste sentido, o Comitê de Liberdade Sindical insistiu em “que seja previsto com antecedência suficiente a convocatória às organizações sindicais do setor público, com o propósito de negociar coletivamente, com prazos razoáveis, suas condições de emprego, tendo em conta especialmente que devem ser respeitados prazos estritos para apresentações dos projetos de leis relativos aos orçamentos ao Parlamento”.<sup>118</sup>

Finalmente, a flexibilidade admitida pela Convenção nº 154 permite que, quando a negociação compreenda condições de emprego que implicam em modificações de leis de carreiras administrativas ou do estatuto dos funcionários, seu resultado possa concretizar-se em

---

<sup>117</sup> Ver B. O., vol. LXXX, 1997, Série B, nº 1, 306º *Informe* do Comitê de Liberdade Sindical, caso nº 1878 (Perú), parágrafo 538.

<sup>118</sup> Ver 310º *Informe*, caso nº 1946 (Chile), parágrafo 270.

compromisso das autoridades governamentais de apresentar ao Parlamento um projeto de lei para a modificação dos textos legais mencionados no sentido das negociações. A esse respeito, num caso relativo à Espanha, em que se considerava como objeto de negociação, entre outras, “todas as matérias que afetem [...] as condições de trabalho dos funcionários públicos e cuja regulação exija norma com força de leis”, o Comitê de Liberdade Sindical considerou tratar-se de disposição em conformidade com as convenções em matéria de negociação coletiva.<sup>119</sup>

## 12. OUTRAS INTERVENÇÕES DAS AUTORIDADES

Num determinado caso em que surgiu a alegação de violação por parte de um Governo do artigo 4 da Convenção nº 98, chegando a uma situação de desacordo insuperável após prolongadas negociações, as reivindicações do sindicato (aumento geral de salários ou concessão de bonificação especial) foram satisfeitas por meios legislativos. O Comitê assinalou que “esse argumento, levado ao extremo, permitiria pensar que em quase todos os países nos quais o salário mínimo nacional é fixado por lei porque os trabalhadores não contam com organizações suficientemente poderosas para conseguí-lo, haveria violação do artigo 4 da Convenção nº 98; esse argumento seria claramente insustentável; se o governo adotasse uma política sistemática que tivesse por objetivo outorgar por lei o que os sindicatos não conseguem obter mediante negociação, a situação poderia exigir novo exame”<sup>120</sup> Noutro caso em que aumentos gerais de salários do setor privado foram estabelecidos por lei, acrescentados inclusive aos já pactuados em convenções coletivas, o Comitê chamou a atenção do governo para “o desenvolvimento harmonioso das relações laborais, que seria favorecido quando os poderes públicos, para enfrentar os problemas relativos à perda do poder aquisitivo dos trabalhadores adotassem soluções que não acarretassem modificações do conveniado entre organizações de trabalhadores e de empregadores sem a anuência de ambas as partes”.<sup>121</sup>

---

<sup>119</sup> Ver B. O., vol. LXXVII, 1995, Série B, nº 2, 299º *Informe*, caso nº 1561 (Espanha), parágrafo 40.

<sup>120</sup> Ver *Recopilación* CLS de 1996, parágrafo 902.

<sup>121</sup> *Ibid.*, parágrafo 903.

### 13. GREVES, NEGOCIAÇÃO COLETIVA E “PAZ SOCIAL”<sup>122</sup>

*Na prática, as greves podem estar ou não vinculadas a um processo de negociação de uma convenção coletiva. Referindo-se às greves que têm como ponto de referência a negociação coletiva, o Comitê de Liberdade Sindical considerou que “as greves decididas sistematicamente muito tempo antes de conduzidas as negociações não caem no âmbito dos princípios da liberdade sindical”.<sup>123</sup> Da mesma maneira, segundo o Comitê, “a proibição de realizar greves por motivo de problemas de reconhecimento (para negociar coletivamente) não estão de acordo com os princípios da liberdade sindical”.<sup>124</sup> Quanto às greves relativas ao nível da negociação, o Comitê estabeleceu que:*

As disposições legais que proíbem greves relacionadas ao problema da aplicação de um contrato coletivo a mais de um empregador são incompatíveis com os princípios da liberdade sindical relativos ao direito de greve; os trabalhadores e suas organizações devem poder recorrer a atos de protesto para apoiar os contratos coletivos que abrangem vários empregadores. Os trabalhadores e suas organizações deveriam poder recorrer a ações coletivas (greves) para que os contratos (coletivos) de emprego se vinculem a vários empregadores.<sup>125</sup>

*Por outro lado, o Comitê aceitou como restrição temporal da greve “as disposições que proíbem greves que implicam em ruptura de uma convenção coletiva”.<sup>126</sup> Também considerou que, sendo a solução de um conflito de direitos resultante de uma diferença de interpretação de um texto legal, deveria ser incumbência dos tribunais competentes, a proibição da greve em tal situação não constitui violação da liberdade sindical.<sup>127</sup>*

---

<sup>122</sup> Este texto foi extraído de Gernigon, Berbard; Otero, Alberto, y Guido, Horacio, “Principios de la OIT sobre el derecho de huelga”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 117 (1998), n° 4, pp. 493 e 494.

<sup>123</sup> *Recopilación* CLS de 1996, parágrafo 481.

<sup>124</sup> *Ibid.*, parágrafo 488.

<sup>125</sup> *Ibid.*, parágrafos 490 e 491.

<sup>126</sup> OIT, 1975, 147° *Informe*, parágrafo 167.

<sup>127</sup> OIT, *Recopilación* CLS de 1996, parágrafo 485.

*Apesar disso, segundo o Comitê, o direito de greve, não se limita aos conflitos de trabalho suscetíveis de finalização numa determinada convenção coletiva: “os trabalhadores e suas organizações devem poder manifestar em maior âmbito, caso necessário, seu possível descontentamento com questões econômicas e sociais que tenham relação com os interesses de seus membros”.<sup>128</sup> Além disso, o Comitê apontou que a proibição de qualquer greve não vinculada a um conflito coletivo no qual sejam parte os trabalhadores ou o sindicato está em contradição com os princípios da liberdade sindical”.<sup>129</sup> A Comissão de Peritos tem orientação similar.*

A Comissão de Peritos desenvolveu mais amplamente que o Comitê de Liberdade Sindical as questões levantadas pelos sistemas de negociação coletiva que visam a paz social durante a vigência da convenção coletiva, seja em consequência da legislação, de um acordo ou convenção coletiva ou de pautas estabelecidas por sentenças judiciais ou laudos arbitrais:

Numerosas legislações não prevêm restrições no que diz respeito ao momento em que uma greve pode ter início, sempre que os prazos de aviso prévio fixados por via legislativa sejam respeitados. Outros sistemas de relações trabalhistas baseiam-se numa filosofia radicalmente diferente, em relação à qual as convenções coletivas são concebidas como um tratado de paz social de duração determinada; durante esse período, a lei proíbe as greves e as interdições patronais, e os trabalhadores e empregadores podem, em compensação, recorrer a um procedimento de arbitragem. Em geral, esses sistemas somente permitem recorrer à greve como meio de pressão para conseguir a adoção de uma primeira convenção ou sua renovação. A Comissão considera ambas opções compatíveis com a Convenção [nº 87] e que cada Estado deveria ter a possibilidade, por via legislativa ou através da prática, de escolher entre ambas. Não obstante, em ambos sistemas, não dever-se-ia impedir as organizações dos trabalhadores de realizar greves contra a política econômica e social do governo, especialmente quando o protesto não é só contra a política, mas também contra os

---

<sup>128</sup> *Ibid.*, parágrafo 484.

<sup>129</sup> *Ibid.*, parágrafo 489.

efeitos de certas disposições [...] (por exemplo, o impacto de uma política de controle de salário imposta pelo governo em cláusulas econômicas [das convenções coletivas]).

Se as greves são proibidas durante a vigência das convenções coletivas, esta importante restrição de um direito fundamental das organizações dos trabalhadores deve ser compensada pelo direito de recorrer a um procedimento de arbitragem imparcial e rápido, através do qual possam ser examinadas as queixas individuais ou coletivas sobre a interpretação ou aplicação das convenções coletivas. Esse tipo de procedimento não apenas permite resolver durante a vigência das convenções as inevitáveis dificuldades de aplicação e de interpretação que podem surgir, como também tem a vantagem de preparar o terreno para rondas de negociações futuras, já que permite determinar os problemas suscitados durante o período de validade da convenção coletiva da qual se está tratando.<sup>130</sup>

## 14. OUTRAS QUESTÕES

### 14.1 DIREITO DE INFORMAÇÃO

A Recomendação sobre a negociação coletiva, 1981 (nº 163) em seu parágrafo 7 estabelece o seguinte:

*7.1) Quando necessário, deveriam ser adotadas medidas adequadas às condições nacionais para que as partes disponham das informações necessárias para poder negociar com conhecimento de causa.*

*2) Com tal objetivo:*

*a) a pedido das organizações de trabalhadores, os empregadores - públicos e privados – deveriam proporcionar informações acerca da situação econômica e social da unidade de negociação e da empresa em conjunto que sejam necessárias para negociar com*

---

<sup>130</sup> OIT, Estudo geral CE de 1994, parágrafos 166 e 167.

*conhecimento de causa; se a divulgação de algumas dessas informações pode prejudicar a empresa, sua comunicação deveria ficar sujeita ao compromisso de manter seu caráter confidencial na medida do que seja necessário; as informações que podem ser proporcionadas deveriam ser determinadas mediante acordo entre as partes envolvidas na negociação coletiva;*

*b) as autoridades públicas devem proporcionar as informações necessárias sobre a situação econômica e global do país e do ramo de atividade em questão, na medida em que a difusão de tais informações não resulte em prejuízo para os interesses nacionais.*

A Recomendação sobre os representantes dos trabalhadores, 1971 (nº 143) estabelece em seu parágrafo 16 que a empresa deveria colocar à disposição dos representantes dos trabalhadores as facilidades materiais e a informação que sejam necessárias para o exercício de suas funções. A Declaração tripartite de princípios sobre as empresas multinacionais e a política social de 1977 assinala que “as empresas multinacionais deveriam proporcionar aos representantes dos trabalhadores as informações requeridas para celebrar negociações eficazes com a entidade em questão, e quando esteja de acordo com a legislação e as práticas locais deveriam também proporcionar informação para que os trabalhadores possam dispor dos dados adequados e fidedignos sobre as atividades da unidade na qual trabalham ou, quando apropriado, no conjunto da empresa”(parágrafo 54) e que os governos deveriam proporcionar aos representantes das organizações de trabalhadores, a pedido dos mesmos, e sempre que a legislação e a prática o permitam, informação sobre as indústrias onde a empresa opera, de forma a contribuir para estabelecer critérios objetivos no processo de negociação coletiva. Com essa referência, as empresas multinacionais, assim como as nacionais, deveriam responder de maneira construtiva quando os governos peçam informação pertinente sobre suas operações (parágrafo 55). Finalmente, a Recomendação sobre comunicações no interior da empresa, 1967 (nº 129) contém disposições de caráter geral, que não se referem apenas à negociação coletiva, sobre as informações que os representantes da direção devem proporcionar aos representantes dos trabalhadores.

## 14.2 EXTENSÃO DAS CONVENÇÕES COLETIVAS

A Recomendação sobre contratos coletivos, 1951 (nº 91) estabelece o seguinte:

*5.1) Quando seja pertinente – e levando em conta a este respeito o sistema de contratos coletivos -, deveriam ser adotadas as medidas que a legislação nacional determina e que se adaptem às circunstâncias próprias de cada país, para estender a aplicação de todas ou de certas disposições de um contrato coletivo a todos os empregadores e trabalhadores compreendidos no campo de aplicação profissional e territorial do contrato.*

*2) A legislação nacional poderá supeditar a extensão de um contrato coletivo entre outras, às condições seguintes:*

*a) o contrato coletivo deverá compreender, em princípio, o número de empregadores e de trabalhadores interessados que, segundo a opinião da autoridade competente, seja suficientemente representativo;*

*b) o pedido de anulação do contrato coletivo deveria, em geral, ser formulado por uma ou várias organizações de trabalhadores ou de empregadores que tomem parte no contrato coletivo;*

*c) os empregadores e trabalhadores aos quais o contrato coletivo vai ser aplicado deveriam ter oportunidade para apresentar previamente suas observações.*

*Nos casos de decretos de extensão de convenções coletivas promulgadas por autoridades públicas, quando sem motivo as convenções coletivas houvessem sido concluídas por organizações minoritárias frente à oposição de uma organização representativa de grande maioria dos trabalhadores de um setor, o Comitê considerou que “o governo teria podido proceder a uma verificação objetiva da representatividade das associações profissionais em causa, visto que na ausência dessa verificação a extensão de uma convenção poderia ser imposta a todo um setor de atividade contra a vontade da organização*

*majoritária da categoria de trabalhadores aos quais a convenção ampliada era destinada e limitar assim o direito de negociação voluntária dessa organização majoritária". A critério do Comitê "toda extensão de convenções coletivas deveria ser realizada após análise tripartite das conseqüências que ela haverá que produzir no setor ao qual será estendida"; "quando a extensão da convenção é aplicável aos trabalhadores não afiliados às empresas cobertas pela convenção coletiva, a situação não acarreta, em princípio, problemas de contradição com os requisitos da liberdade sindical, na medida em que terá sido a organização mais representativa a que negociou em nome da totalidade dos trabalhadores, e que não se trata de empresas com uma multiplicidade de estabelecimentos (situação na qual a decisão de extensão deveria caber às partes)"; "a extensão" de uma convenção a todo um setor de atividade, contrariando as opiniões manifestadas pela organização que representa a maioria dos trabalhadores cobertos pela convenção ampliada pode limitar o direito à livre negociação coletiva da organização majoritária; com esse sistema, é possível estender as convenções nas quais se incluem disposições suscetíveis de piorar as condições de trabalho da categoria profissional dos trabalhadores em questão".<sup>131</sup> Este último princípio foi adotado pela Comissão de Peritos.<sup>132</sup>*

### **14.3 RELAÇÕES ENTRE CONTRATOS INDIVIDUAIS DE TRABALHO E CONVENÇÕES COLETIVAS**

A Recomendação sobre contratos coletivos, 1951 (nº 91) estabelece em seu parágrafo 3, 2) que as disposições dos contratos de trabalho "contrárias ao contrato coletivo deveriam ser consideradas nulas e serem substituídas de ofício pelas disposições correspondentes do contrato coletivo". O Comitê de Liberdade Sindical assinalou que "a relação entre contratos ou acordos individuais de trabalho e convenções coletivas e concretamente a possibilidade de os primeiros derogarem certas cláusulas das segundas em determinadas condições será tratada de forma diferente segundo os países e os sistemas de negociação coletiva"; num caso no qual a relação entre os contratos individuais e o contrato coletivo havia sido objeto de acordo entre o empregador e as organizações sindicais, o Comitê considerou que "não

---

<sup>131</sup> Ver *Recopilación* CLS de 1996, parágrafos 906 a 909.

<sup>132</sup> Ver *Informe* III da Comissão de Peritos (Parte 1 A), 1998, p. 253.

necessitava de exame mais detido”; noutro caso, o Comitê julgou “difícil ajustar o estatuto idêntico, como estabelece a lei, aos contratos individuais e coletivos com os princípios da OIT em matéria de negociação coletiva, segundo os quais deveriam ser estimulados e fomentados entre os empregadores e as organizações de empregadores, por um lado, e as organizações de trabalhadores, por outro lado, o pleno desenvolvimento e a utilização de procedimentos de negociação voluntária, com o objetivo de regulamentar por meio de contratos coletivos as condições de emprego; com efeito (no caso concreto) pareceria que a lei em questão permite a negociação coletiva através dos contratos coletivos, entre outras alternativas, em vez de estimulados e fomentá-los”.<sup>133</sup> Ao examinar um caso relativo ao Peru, o Comitê considerou que “quando em um processo de negociação com o sindicato a empresa oferece simultaneamente melhorias das condições de trabalho aos trabalhadores não sindicalizados através de convenções individuais, existe um sério perigo de que se prejudique a capacidade negociadora do sindicato e de que se produzam situações discriminatórias que favoreçam o pessoal não sindicalizado; além disso, a desafiliação de trabalhadores sindicalizados pode ser estimulada”; no caso mencionado, o Comitê estimulou o Governo a “assegurar-se que as convenções individuais oferecidas pela empresa [...] aos trabalhadores não sindicalizados não impliquem em discriminações relativas aos trabalhadores filiados [...] nem reduzam a capacidade negociadora desse sindicato”.<sup>134</sup> Noutro caso, o Comitê assinalou que ignorar a organização representativa e entrar em negociações diretas e individuais com os trabalhadores era contrário ao fomento da negociação coletiva.<sup>135</sup> Quanto às ofertas temporárias de emprego no setor público para combater o desemprego, nas quais as remunerações não eram fixadas de acordo com as convenções coletivas que regulamentavam as remunerações dos empregados da empresa, o Comitê “manifestou a esperança de que o governo velasse para que, na prática, as ofertas individuais de emprego fossem de duração limitada, sem converter-se em oportunidade para cobrir postos permanentes com pessoas desempregadas que se encontrariam prejudicadas em

---

<sup>133</sup> Ver *Recopilación* CLS de 1996, parágrafos 910 e 911.

<sup>134</sup> Ver B. O., vol. LXXX, 1997, Série B, nº 1, 306º *Informe*, caso nº 1845 (Perú), parágrafos 517 e 518.

<sup>135</sup> Ver 311º *Informe*, caso nº 1852 (Reino Unido), parágrafo 337.

seu direito à negociação coletiva das questões relativas à sua remuneração”.<sup>136</sup> A Comissão de Peritos, por seu lado, considerou que dar prioridade a acordos individuais em relação a acordos coletivos não estimula a negociação coletiva conforme requer a Convenção nº 98.<sup>137</sup>

#### **14.4 RESPEITO ÀS CONVENÇÕES COLETIVAS EM SITUAÇÕES DE CONCORDATA E DE FALÊNCIA**

O Comitê considerou que “as convenções pactuadas devem ser respeitadas pelas partes [...]; apesar disso, em situações de concordata e de falência, exigir o cumprimento da totalidade das disposições de uma convenção coletiva pode por em perigo a continuidade do funcionamento da empresa e a conservação da fonte de trabalho dos trabalhadores”; portanto, o Comitê indicou que quando as organizações sindicais afetadas possam renegociar as convenções coletivas tornadas sem efeito ou anuladas nas circunstâncias de crise mencionadas a Convenção nº 98 não é violada.<sup>138</sup>

#### **14.5 DURAÇÃO DAS CONVENÇÕES COLETIVAS**

Quanto à questão da duração das convenções coletivas, o Comitê de Liberdade Sindical “considerou as emendas legais relativas à supressão do teto temporal máximo imposto às convenções coletivas e suas conseqüências sobre os prazos fixados para a verificação de representatividade, a negociação coletiva e a mudança de subordinação e afiliação sindical não constituem violação dos princípios de liberdade sindical; não obstante, o Comitê tem consciência de que, ao menos potencialmente, a possibilidade de admissão de convenções coletivas de duração muito longo acarreta o risco de que o sindicato cuja representatividade mal alcança o mínimo exigido seja tentado a consolidar sua posição celebrando uma convenção de longa duração em detrimento dos verdadeiros interesses dos trabalhadores.”<sup>139</sup>

---

<sup>136</sup> Ver *Recopilación* CLS de 1996, parágrafo 912.

<sup>137</sup> Ver *Informe* III (Parte 1 A)

<sup>138</sup> B.O., vol. LXXX, 1997, Série B, nº 2, 307º *Informe*, caso nº 1887 (Argentina), parágrafo 67.

<sup>139</sup> Ver *Recopilación* CLS de 1996, parágrafo 905.

## 15. RESTRIÇÕES AO EXERCÍCIO DO DIREITO DE NEGOCIAÇÃO COLETIVA NAS LEGISLAÇÕES NACIONAIS

As observações da Comissão de Peritos relativas à aplicação da Convenção nº 98, em seus relatórios correspondentes aos últimos anos (1998 e 1999)<sup>140</sup> dão um panorama bastante completo dos problemas relacionados à negociação coletiva que se apresentam nos países que os tenham ratificado, bem como das intenções expressas por um número considerável de governos, de modificar a legislação para levar em conta tais princípios.

Sobre um total de 47 governos aos quais a Comissão de Peritos endereçou observações críticas relativas ao direito de negociação coletiva no contexto da Convenção nº 98 (ratificada por 141 Estados Membros), os problemas suscitados podem ser resumidos da seguinte forma:

**Albânia.** *Negociação do direito de negociação dos salários aos funcionários públicos que não trabalham na administração do Estado, que são fixados por decreto.*

**Alemanha.** *Exclusão do direito de negociação coletiva aos docentes com estatuto de funcionário público.*

**Argentina.** *Obrigações de homologar as convenções coletivas que ultrapassem o nível de empresa, devendo ser levado em conta para que a homologação seja efetuada não apenas se a convenção coletiva contém cláusulas sobre violação das normas de ordem pública, mas também se respeita critérios de produtividade, investimento, incorporação de tecnologia e sistemas de formação profissional (o Governo informou que essas questões estão sendo tratadas num projeto de reforma da legislação), e decisão das autoridades sobre o nível da negociação se as partes não chegam a um acordo sobre o assunto.*

**Austrália.** *Certas disposições legislativas: 1) dão prioridade às relações individuais frente às relações coletivas, pelo que não se promove o uso da negociação coletiva; 2) dão preferência à negociação ao nível da empresa ou do local de trabalho; 3) proíbem que se coloque a questão do pagamento de salários durante a greve como tema de*

---

<sup>140</sup> Ver CIT, 86ª e 87ª reuniões, *Informe da Comissão de Peritos, Informe III (Parte 1 A)*, 1998 e 1999.

*negociação; 4) exigem a aprovação da maioria para os acordos certificados.*

**Bangladesh.** *Obstáculos à negociação voluntária no setor privado (somente os sindicatos registrados podem atuar na qualidade de agentes negociadores, sendo a porcentagem exigida para registro de um sindicato de trabalhadores demasiadamente elevada); restrições à negociação voluntária no setor público (determinação das taxas salariais e das demais condições de emprego mediante comissões de salário nomeadas pelo Governo), e negação do direito de negociação coletiva nas zonas francas de exportação.*

**Bolívia.** *Negação do direito de negociação coletiva aos trabalhadores agrícolas e aos funcionários que não trabalham na administração do Estado; necessidade de promover e desenvolver a negociação coletiva de maneira que não se limite a fixar o nível dos salários, mas que inclua também na prática outras condições de emprego.*

**Brasil.** *Negação do direito de negociação coletiva aos funcionários que não trabalham na administração do Estado; submissão da negociação coletiva salarial à política econômica do Governo.*

**Cabo Verde.** *Ausência de medidas adequadas para estimular e fomentar o pleno desenvolvimento e uso de procedimentos de negociação voluntária, com o objetivo de regulamentar, por meio de contratos coletivos, as condições de emprego.*

**Colômbia.** *Negação do direito de negociação coletiva aos funcionários públicos que não trabalham na administração do Estado e às federações e confederações; exigência às organizações sindicais de indústria ou de grêmio de agrupar mais de 50 por cento dos trabalhadores da empresa para poder negociar coletivamente.*

**República Democrática do Congo.** *Ausência de medidas para incentivar e promover os procedimentos que permitam a negociação das condições de emprego entre as autoridades públicas e as organizações de trabalhadores.*

**Costa Rica.** *Não reconhecimento do direito de negociação coletiva aos funcionários que não trabalham na administração do Estado (o Governo informou sobre um projeto de lei que contempla esse direito).*

**Dinamarca.** *Exclusão da negociação coletiva para os não residentes na Dinamarca empregados a bordo de navios dinamarqueses; extensão*

*de um contrato coletivo a todo um setor de atividade contra a opinião da organização que representava a maioria dos trabalhadores de uma categoria compreendida no contrato ampliado (o Governo informou que é previsto apresentar ante o Parlamento um projeto de lei sobre esse último ponto).*

**República Dominicana.** *Exigência legal para que um sindicato possa negociar coletivamente que represente a maioria absoluta dos trabalhadores da empresa ou dos trabalhadores empregados num ramo de atividade que esteja sendo tratado.*

**Equador.** *Negação do direito de negociação coletiva aos trabalhadores das repartições fiscais ou de outras instituições de direito público e de instituições de direito privado que tem finalidade social ou pública; não reconhecimento do direito de negociação coletiva ao pessoal de instituições educativas e ao que exerce função técnicas e docentes na educação; necessidade de formar um comitê que conte com mais de 50% dos trabalhadores das empresas e instituições públicas, ou nas do setor privado que tenham finalidade social ou pública; não reconhecimento do direito de negociação coletiva aos funcionários que não trabalham na administração do Estado que não gozam do direito de sindicalizarão.*

**Egito.** *Declaração de nulidade das cláusulas nos contratos coletivos que prejudiquem os interesses econômicos do país (o Governo informou a elaboração de um projeto de novo código do Trabalho do qual não consta essa disposição).*

**Etiópia.** *Necessidade de adotar uma legislação que consagre o reconhecimento, tanto na lei como na prática, do direito de negociação voluntária das condições de emprego dos funcionários que não trabalham na administração do Estado (o princípio havia sido reconhecido na Constituição de 1994).*

**Fiji.** *Impossibilidade de um sindicato representativo que não agrupe 50% dos empregados de uma unidade de poder negociar coletivamente (o Governo informou que uma emenda legislativa haveria permitido a existência de vários sindicatos numa empresa aos quais seria garantido o direito de negociação, e a Comissão de Peritos solicitou que lhe fosse remetida uma cópia); e a obrigação de os acordos ou contratos respeitem as limitações salariais estabelecidas pelas autoridades, sob pena de serem declarados ilegais e considerados como atividade em delicto.*

**Guatemala.** *Porcentagem demasiadamente elevada de votantes dos membros da assembléia geral do sindicato (dois terços) para poder celebrar, aprovar ou subscrever o projeto de pacto coletivo; e falta de um mecanismo que permita que, no processo de negociação coletiva no setor público, as organizações sindicais e os empregadores sejam adequadamente consultados de maneira a poder expressar seus pontos de vista com suficiente antecedência às autoridades financeiras, e que estas possam levá-los em conta devidamente.*

**Haiti.** *Faculdade da autoridade administrativa para intervir na elaboração dos convenções coletivas.*

**Indonésia.** *Obstáculos legais excessivos ao registro dos sindicatos ou federações e, portanto, à negociação coletiva.*

**Iraque.** *Falta de medidas para impulsionar e fomentar o pleno desenvolvimento e a plena utilização dos procedimentos de negociação voluntária dos contratos coletivos nos setores privado, misto e cooperativo.*

**Islândia.** *Intervenção do Governo nos contratos concluídos livremente pelos interlocutores sociais.*

**Jamaica.** *Negação do direito de negociar coletivamente em uma unidade de negociação quando nenhum sindicato representa entre seus afiliados 40% dos trabalhadores da unidade citada; necessidade de que o sindicato que pretende negociar obtenha além disso 50% dos sufrágios do total dos trabalhadores no âmbito do procedimento de reconhecimento para fins de negociação coletiva.*

**Japão.** *Certas limitações à participação no processo de fixação de salários impostos aos funcionários públicos que não são empregados na administração do Estado.*

**Jordânia.** *Exclusão do campo de aplicação da negociação coletiva do pessoal doméstico, jardineiros, cozinheiros e afins, bem como dos trabalhadores agrícolas.*

**Quênia.** *Negação do direito de negociação coletiva aos funcionários públicos que não trabalham na administração do Estado.*

**Líbano.** *Obrigação dos representantes dos trabalhadores para que obtenham a adesão de no mínimo 60% dos trabalhadores libaneses interessados para poder negociar; necessidade de que a convenção*

*coletiva seja aprovada por dois terços da assembléia geral dos sindicatos que tomam parte na convenção coletiva; negação do direito de negociação coletiva no setor público, inclusive aos trabalhadores que não trabalham na administração do Estado; e imposição de arbitragem obrigatória nos serviços públicos.*

**Libéria.** *Impossibilidade dos empregados das empresas do Estado e de outras autoridades para que negociem coletivamente.*

**Jamahiriya Árabe Líbia.** *Obrigaçao para que as cláusulas das convenções coletivas ajustem-se ao interesse econômico nacional; e negação do direito de negociação coletiva aos funcionários públicos que não trabalham na administração do Estado, aos trabalhadores agrícolas e aos marítimos.*

**Malásia.** *Limitação do campo de aplicação dos contratos coletivos às "empresas pioneiras" (o Governo anunciou medidas para derrogar essa limitação; restrições à negociação coletiva sobre questões como transferência, demissão e reintegração; restrições ao direito de negociação coletiva dos funcionários que não trabalham na administração do Estado.*

**Marrocos.** *Negação do direito de negociação coletiva dos funcionários que não trabalham na administração do Estado.*

**Paquistão.** *Negação do direito de negociação coletiva aos trabalhadores do setor público dos bancos e das autoridades financeiras e nas zonas francas de exportação.*

**Panamá.** *Procedimento de conciliação excessivamente prolongado em caso de conflito ou negociação.*

**Papua Nova Guiné.** *Faculdade discrecional das autoridades para anular laudos arbitrais ou acordos em matéria de salários quando forem contrários à política do governo ou aos interesses nacionais (o Governo informou que estão sendo tomadas medidas para derrogar as disposições legislativas a respeito).*

**Peru.** *Obstáculos à negociação voluntária resultantes da exigência de maioria absoluta tanto no número de trabalhadores como nas empresas para celebrar uma convenção coletiva por ramo de atividade ou por grêmio; faculdade do empregador para modificar condições de trabalho previamente pactuadas sem o acordo dos trabalhadores.*

**Portugal.** *Possibilidade de apenas uma das partes ou a autoridade administrativa submeter à arbitragem obrigatória os conflitos resultantes da negociação de uma convenção coletiva.*

**Reino Unido.** *Existência de certas disposições legislativas que não estimulam nem fomentam a negociação voluntária (o Governo informou que está procedendo a consultas com os interlocutores sociais sobre esta questão).*

**Ruanda.** *Necessidade de adotar medidas para fomentar a negociação coletiva (não foram concluídos convênios coletivos no país).*

**Singapura.** *Proibição de questões como transferência ou demissão serem objeto de negociação coletiva; e faculdades discretionais do Tribunal do Trabalho de Arbitragem para negar o registro das convenções coletivas concluídas nas empresas recentemente criadas.*

**República Árabe Síria.** *Possibilidade legal de recusar a homologação de uma convenção coletiva ou anular qualquer cláusula que possa prejudicar os interesses econômicos do país (o Governo informou que foi elaborado um projeto de lei que prevê a derrogação das disposições do Código de Trabalho a esse respeito).*

**Sudão.** *Possibilidade de que as autoridades submetam um conflito coletivo à arbitragem obrigatória em serviços não essenciais (o Governo informou que foi constituída uma comissão tripartite que tem por objetivo rever a legislação).*

**Suazilândia.** *Negação do direito de negociação coletiva às federações; faculdade das autoridades administrativas de negar a negociação por ramo de indústria; e possibilidade de que o empregador não reconheça para fim de negociação coletiva um sindicato que não represente mais de 50% dos trabalhadores.*

**República Unida da Tanzânia.** *Faculdade dos Tribunais de recusar o registro de uma convenção coletiva quando não se ajusta à política econômica do Governo.*

**Trinidade e Tobago.** *Negação do direito de negociação coletiva se o sindicato não representa 50% dos trabalhadores da unidade de negociação; e submissão dos conflitos coletivos no Banco Central à decisão de um tribunal.*

**Turquia.** *Proibição da negociação coletiva às confederações e ao nível*

*de ramo de atividade; somente se admite uma convenção coletiva a um determinado nível; imposição de tetos para vários tipos de indenizações; duplo critério para a determinação dos sindicatos representativos para fins de negociação coletiva; negação do direito de negociação coletiva aos funcionários públicos que não trabalham na administração do Estado; imposição de arbitragem nas zonas francas de exportação quando fracassam as negociações.*

**Venezuela.** *Necessidade de que o sindicato que pretende negociar uma convenção coletiva represente a maioria absoluta dos trabalhadores de uma empresa.*

**Yemen.** *Obrigação de inscrever no registro dos contratos coletivos, sendo a inscrição subordinada a não acarretar prejuízo aos interesses econômicos do país.*

## **16. SÍNTESE DE PRINCÍPIOS DA OIT SOBRE O DIREITO DE RENEGOCIAÇÃO COLETIVA**

Como resumo dos capítulos anteriores, as normas e princípios sobre o direito de negociação coletiva tal como decorrem das convenções, recomendações e outros instrumentos da OIT sobre o assunto e dos princípios firmados pela Comissão de Peritos e pelo Comitê de Liberdade Sindical a partir de tais instrumentos podem ser sintetizados da maneira seguinte:

**A.** O direito de negociação coletiva é um direito fundamental aceito pelos membros da OIT ao incorporar-se à Organização, que devem respeitar, promover e tornar realidade, e de boa fé (Declaração da OIT relativa aos princípios e direitos fundamentais no trabalho e seu seguimento).

**B.** A titularidade do direito de negociação coletiva corresponde aos empregadores e suas organizações, por um lado, e às organizações dos trabalhadores (sindicatos de base, federações e confederações), por outro, somente sendo possível na ausência de tais organizações que representantes dos trabalhadores interessados celebrem negociações coletivas.

**C.** O reconhecimento do direito de negociação coletiva tem caráter geral, tanto no setor privado como no público e somente podem

ser excluídos de seu exercício as forças armadas, a polícia e os funcionários públicos na administração do Estado (Convênio nº 98).<sup>141</sup>

**D.** A negociação coletiva tem por objetivo as condições de trabalho e de emprego no sentido amplo e a regulamentação das relações entre as partes.

**E.** Os acordos ou convenções coletivas tem caráter vinculante, devem poder determinar condições de trabalho mais favoráveis que as estabelecidas por lei e não se deve dar preferência aos contratos individuais frente às convenções coletivas, salvo no que diz respeito às disposições do contrato individual que sejam mais favoráveis.

**F.** O exercício do direito de negociação coletiva exige, para ser efetivo, que as organizações de trabalhadores sejam independentes e não estejam colocadas ‘sob o controle de um empregador ou de uma organização de empregadores’ e que o processo de negociação coletiva seja realizado sem ingerência indevida das autoridades.

**G.** É admissível que o sindicato que representa a maioria ou uma porcentagem elevada de trabalhadores de uma unidade de negociação goze de direitos preferenciais ou exclusivos de negociação, mas quando nenhum sindicato reúne tais condições ou não se reconheçam tais direitos exclusivos, as organizações de trabalhadores deveriam ao menos estar em condições de concluir uma convenção ou acordo coletivo em nome de seus afiliados.

**H.** O princípio da boa fé na negociação coletiva acarreta o reconhecimento das organizações representativas, a realização de esforços para alcançar um acordo, o desenvolvimento de negociações verdadeiras e construtivas, evitar demoras injustificadas nas negociações e o mútuo respeito nos compromissos assumidos tendo em conta os resultados das negociações em boa fé.

---

<sup>141</sup> Entretanto, quando um Estado ratifica a Convenção sobre negociação coletiva, 1981 (nº 154), o direito de negociação coletiva aplica-se também ao âmbito da administração pública, sendo possível fixar modalidades particulares de aplicação (diversamente no disposto na Convenção nº154, a Convenção sobre relações de trabalho na administração pública, 1978 (nº 151) outorga um nível menor de proteção internacional à negociação coletiva, de forma a permitir opção no âmbito da administração pública entre a negociação coletiva e outros métodos para determinadas condições de emprego).

**I.** Sendo o caráter voluntário da negociação coletiva um aspecto fundamental dos princípios da liberdade sindical, a negociação coletiva não pode ser imposta às partes, e os mecanismos de auxílio à negociação devem, em princípio, ter caráter voluntário, igualmente, o nível das negociações não deve ser imposto unilateralmente pela legislação ou pelas autoridades, devendo poder ser desenvolvido a qualquer nível.

**J.** A conciliação e a mediação impostas pela legislação no âmbito do processo de negociação coletiva são admissíveis quando têm prazos razoáveis. Ao contrário, a arbitragem obrigatória quando as partes não alcançam um acordo é, de maneira geral, contrária ao princípio da negociação coletiva voluntária e somente poderá ser admissível: 1) nos serviços essenciais, no sentido estrito do termo (aqueles cuja interrupção poderia por em perigo a vida, a segurança ou a saúde das pessoas, em toda ou em parte da população; 2) em relação aos funcionários da administração do Estado; 3) quando, após negociações prolongadas e infrutíferas torna-se óbvio que o bloqueio das negociações não será superado sem uma iniciativa das autoridades e, 4) em caso de crise nacional aguda. A arbitragem aceita por ambas as partes (voluntária) é sempre legítima.

**K.** São contrárias ao princípio da negociação coletiva voluntária as intervenções das autoridades legislativas ou administrativas que têm por efeito anular ou alterar o conteúdo de convenções coletivas livremente pactuadas, inclusive no referente a cláusulas salariais. Estas intervenções incluem a suspensão ou derrogação por meio de decreto sem o acordo das partes de convenções coletivas; a interrupção de contratos já negociados; a exigência de que se negociem novamente convenções coletivas livremente pactuadas; a anulação de convenções coletivas, e a renegociação forçada de convenções em vigor. Outro tipo de intervenções como o prolongamento obrigatória da validade das convenções coletivas por via legislativa, somente são admissíveis em casos de urgência e por breves períodos.

**L.** As limitações ao conteúdo de negociações coletivas futuras particularmente em questão salarial, impostas pelas autoridades por motivo de políticas de estabilização econômica ou de ajustamento estrutural requeridas por motivos de interesses econômicos imperiosos, são admissíveis na medida em que tais limitações sejam precedidas por consultas com as organizações de trabalhadores e de empregadores e

reunam as condições seguintes: aplicar-se como medida de exceção, limitar-se ao indispensável, não ultrapassar um período razoável e serem acompanhadas por garantias destinadas a proteger de maneira efetiva o nível de vida dos trabalhadores interessados e especialmente daqueles que possam ser mais afetados.

## **17. CONCLUSÕES SOBRE O GRAU DE APLICAÇÃO DO DIREITO DE NEGOCIAÇÃO COLETIVA**

A análise realizada neste artigo sobre o conteúdo das observações da Comissão de Peritos em 1998 e 1999, relativamente à aplicação da Convenção sobre o direito de sindicalização e de negociação coletiva, 1949 (nº 98) em diferentes países, permite constatar que 67 por cento dos 141 Estados que a ratificaram a aplicam de maneira satisfatória. Só em 47 países a Comissão de Peritos comprovou a existência de disposições que limitam a negociação coletiva em um ou outro aspecto (e nem sempre de muita gravidade) mas sem contestar a negociação coletiva em si, o que mostra que se trata de um direito reconhecido de maneira praticamente universal. Os problemas constatados mais freqüentemente nos comentários da Comissão de peritos referem-se sobretudo ao alcance do direito de negociação coletiva, e em particular à sua negação aos funcionários que não trabalham na administração do Estado, e à exigência de que as organizações sindicais representem uma proporção demasiado elevada de trabalhadores para ser reconhecidas ou poder negociar coletivamente. Imediatamente depois aparece em um número significativo de países a submissão da negociação coletiva à política econômica do governo. Por último, em proporção muito menor, certos países excluem algumas matérias da negociação coletiva, a submetem à arbitragem obrigatória em certos casos, limitam a faculdade das partes para determinar o nível da negociação ou proíbem a negociação coletiva a categorias concretas de trabalhadores do setor privado ou às federações e confederações.

\*\*\*

Desejamos terminar este texto rendendo homenagem a Nicolas Valticos, máxima autoridade mundial no direito internacional do trabalho, mestre, colega e amigo, quem desde suas altas responsabilidades na Secretaria Internacional do Trabalho dedicou uma parte importante de

sua vida à promoção das normas e princípios sobre liberdade sindical e negociação coletiva e contribuiu com sua grande sabedoria à evolução das mesmas, que tentamos descrever neste artigo, mercê da valiosíssima assistência que prestou às diversas instâncias da OIT, em sua preocupação para que – citamos suas próprias palavras de exatamente vinte anos atrás – “os Estados individualmente e a comunidade internacional no seu conjunto tomem cada vez mais consciência de seu interesse coletivo, não somente na paz entre os países, mas também na justiça, no bem-estar e na liberdade dos homens.”<sup>142</sup>

---

<sup>142</sup> Ver Nicolas Valticos: “*Porvenir de las normas internacionales del trabajo*”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 98, nº 4, outubro-dezembro de 1979, p. 463.

# RELAÇÕES DE TRABALHO E POSSIBILIDADES DE NEGOCIAÇÃO COLETIVA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

José Francisco Siqueira Neto\*

## 1. INTRODUÇÃO

O Brasil é uma república federativa, formada pela união indissolúvel de 26 (vinte e seis) estados-membros e 5.507 municípios e do Distrito Federal.

A organização da administração pública brasileira<sup>2</sup> deriva da divisão perpetrada pela Constituição Federal (CF), ao criar os poderes legislativo, executivo e judiciário. Os três poderes são reconhecidos na esfera da União, dos estados-membros e do Distrito Federal, enquanto que os municípios contam com os poderes executivo e legislativo. Os demais órgãos a eles se prendem, com maior ou menor subordinação, sempre com alguma modalidade de vinculação.

---

\*José Francisco Siqueira Neto, advogado, Mestre em direito pela Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP); Doutor em direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FADUSP); do Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB); da Academia Nacional de Direito do Trabalho (ANDT); do Instituto Brasileiro de Direito Social “Cesarino Júnior” (IBDSCJ); do Instituto Brasileiro de Direito Constitucional (IBDC); da Comissão dos Direitos Sociais do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; Professor de Pós-graduação da Universidade Presbiteriana Mackenzie, Diretor de Pós-graduação, pesquisa e extensão da Fundação de Ensino Octávio Bastos (FEOB).

<sup>2</sup> “Basicamente são dois os sentidos em que se utiliza mais comumente a expressão **administração pública**: a) em sentido **subjutivo, formal** ou **orgânico**, ela designa os entes que exercem a atividade administrativa, compreende pessoas **jurídicas, órgãos** e **agentes públicos** incumbidos de exercer uma das funções em que se triparte a atividade estatal: a função administrativa; b) em sentido **objetivo, material** ou **funcional**, ela designa a natureza da atividade exercida pelos referidos entes; nesse sentido, a administração pública é a própria **função administrativa** que incumbe, **predominantemente** ao Poder Executivo” (Di Pietro, Maria Sylvania Zanella. *Direito Administrativo*, Atlas Editora, São Paulo, 1999, p. 49).

A CF, além do segundo nível de poder, o dos estados-membros, consagrou um terceiro nível de poder político, o municipal, que participa do exercício de parte do núcleo fundamental do poder estatal.

A federação brasileira consagra, portanto<sup>3</sup>, três conjuntos de órgãos autônomos - nenhum mantém subordinação sobre os demais: os encarnados no poder central (órgãos federais), os inseridos nos poderes estaduais (órgãos estaduais) e os abrangidos pelo poder municipal (órgãos municipais).

A administração pública brasileira contempla tanto a figura da *desconcentração* (poderes distribuídos dentro do mesmo aparelhamento administrativo, entre órgãos sujeitos a hierarquia) como a da *descentralização administrativa* (com a transferência de serviços da administração central para os outros entes ou pessoas de direito público ou privado).<sup>4</sup>

Desta maneira, “ao se separar a desconcentração orgânica ou hierárquica da chamada descentralização funcional, dentro de um mesmo aparelhamento administrativo territorial (União, por exemplo), é que surge entre nós a distinção que geralmente se faz entre *administração direta e indireta*”<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Bastos, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Administrativo*, São Paulo, Editora Saraiva, 1996, p. 64.

<sup>4</sup> “Os tipos de descentralização administrativa podem ser: territorial, funcional e por colaboração. A **descentralização territorial ou geográfica** ocorre quando uma entidade local geograficamente delimitada é dotada de personalidade jurídica de direito público, com capacidade administrativa genérica (auto-administração: capacidade de gerir os próprios negócios, mas com subordinação a leis postas pelo ente central) para gerir a maior parte dos serviços públicos de interesse da coletividade, tais como segurança, saúde, justiça. **Descentralização funcional** é a que se verifica quando o Poder Público cria, mediante lei, uma pessoa jurídica e a ela atribui a titularidade e a execução de determinado serviço público, dotando-o de patrimônio próprio necessário para a consecução de seus fins e sujeitando-a ao controle administrativo ou tutela. A **descentralização por colaboração** consiste em delegar a pessoas jurídicas de direito privado, por meio de contrato ou ato administrativo unilateral (concessão, autorização ou permissão), a execução de determinados serviços públicos, conservando o Poder Público a titularidade dos serviços.” (Mukai, Toshio. *Direito Administrativo Sistematizado*, São Paulo, Editora Saraiva, 1999, p. 22).

<sup>5</sup> Barros Júnior, Carlos S.. *Compêndio de Direito Administrativo*, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1969, p. 20.

A prestação é direta quando o órgão estatal ou a administração pública realiza as operações do serviço público. É indireta a prestação quando essas operações são delegadas a outra pessoa. Na prestação direta, é a pessoa do estado ou dos municípios que realiza o serviço e por ele responde. Na prestação indireta, intercala-se outra pessoa, a cujo cargo ficam as operações e responsabilidade da realização<sup>6</sup>.

A administração direta é aquela que integra os próprios Poderes que compõem as pessoas jurídicas de direito público com capacidade política. São órgãos que integram as pessoas jurídicas a que pertencem, uma vez que tais poderes não são dotados de personalidade. Deste modo, encontramos órgãos da administração no legislativo, no judiciário e no executivo, embora eles estejam preponderantemente neste último<sup>7</sup>.

A *administração direta* é composta de órgãos vinculados hierarquicamente à pessoa jurídica que pertence.

O poder executivo federal<sup>8</sup> é exercido pelo Presidente da República, auxiliado pelos Ministros de Estado e pelo Conselho de Defesa Nacional (art. 76 e seguintes da CF). As organizações administrativas do Distrito Federal, dos estados e dos municípios têm estruturas idênticas à federal, sendo as executivas exercidas, respectivamente, pelo governador e secretários e pelos prefeitos e secretários municipais.

---

<sup>6</sup> Fonseca, Tito Prates da. *Lições de Direito Administrativo*, São Paulo, Freitas Bastos, 1943, p. 45.

<sup>7</sup> Bastos, Celso Ribeiro. *Ob. cit.*, p. 75.

<sup>8</sup> O Poder Legislativo Federal é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados (representantes do povo) e do Senado Federal (representantes dos estados e do Distrito Federal); O poder legislativo dos estados, do Distrito Federal e dos municípios é composto, respectivamente, pelas assembléias legislativas, câmara legislativa e câmara de vereadores; O poder judiciário brasileiro tem como órgãos: a) o Supremo Tribunal Federal; b) o Superior Tribunal de Justiça; c) os tribunais regionais federais e juízes federais; d) os tribunais e juízes do trabalho; e) os tribunais e juízes eleitorais; f) os tribunais e juízes militares; g) os tribunais e juízes dos estados e do Distrito Federal e territórios. O Supremo Tribunal Federal e os tribunais superiores têm sede na Capital Federal e jurisdição em todo o território nacional. Como instituições essenciais à justiça, figuram o Ministério Público da União e dos estados, a Advocacia Pública e a Advocacia e a Defensoria Pública.

A *administração indireta* é caracterizada pela gestão dos serviços públicos por qualquer tipo de entidade, pública ou privada, desde que diversa da pessoa jurídica pública política de existência necessária<sup>9</sup>. A administração é indireta quando a realização dos serviços públicos se dá por meio de entidades criadas pelo estado para tais desempenhos.

Portanto, é um meio de descentralização por outorga<sup>10</sup> de serviços públicos, processados pelas autarquias<sup>11</sup>, fundações públicas<sup>12</sup>, empresas públicas<sup>13</sup> e sociedades de economia mista<sup>14</sup>. Essas são as entidades da administração indireta no âmbito federal, e em regra geral, nas esferas estaduais e municipais<sup>15</sup>.

Num estado federal como o brasileiro, para organizar a prestação do serviço público, o poder público deve auto-organizar-se autonomamente por meio da CF (Federal, Estadual e Leis Orgânicas

---

<sup>9</sup> Cretella Júnior, José. *Administração indireta brasileira*, Rio de Janeiro, 1980, p. 17.

<sup>10</sup> “Não confundir com a descentralização por delegação de serviços públicos a particulares em colaboração (concessões e permissões). Neste caso, as entidades continuam a ser particulares, e não entidades governamentais; portanto não podem ser tidas como Administração indireta” (Mukai, Toshio. Ob. cit., p. 29).

<sup>11</sup> “Um serviço autônomo criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada” (inciso I, do art. 5º, do Decreto-lei 200/67).

<sup>12</sup> “Entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criada em virtude de autorização legislativa, para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de direito público, com autonomia administrativa, patrimônio gerido pelos respectivos órgãos de direção e funcionamento custeado por recursos da União e de outras fontes” (inciso IV, do art. 5º, do Decreto-lei 200/67, com redação dada pela Lei nº 7.596/87).

<sup>13</sup> “Entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criada por lei para a exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência administrativa, podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito” (inciso II, do art. 5º, do Decreto-lei 200/67).

<sup>14</sup> “Entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria a União ou a entidade da administração indireta” (inciso III, do art. 5º do Decreto-lei 200/67).

<sup>15</sup> Meirelles, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, São Paulo, Malheiros Editores, 1993, p. 665-668.

Municipais) e de leis. Esse poder de auto-organização e auto-administração autônoma com base em leis próprias, respeitados os limites constitucionais de cada qual, encontra-se expresso no art. 18 da CF<sup>16</sup>.

Em função desse preceito constitucional, cada ente federado rege-se por sua própria legislação administrativa, instituindo disciplina própria de seus servidores, observados os preceitos uniformizadores da CF.

As pessoas físicas que prestam serviços às entidades estatais da administração direta ou indireta, com vínculo empregatício e mediante remuneração paga pelos cofres públicos<sup>17</sup> são denominadas, a partir da CF de 1988, *servidores públicos*<sup>18</sup>.

Muito embora a unificação da denominação, o mesmo não acontece com o *regime jurídico* dos servidores, isto é, o conjunto de normas referentes aos seus deveres, direitos e demais aspectos da sua vida profissional. Coexistem na administração brasileira, vários regimes jurídicos de servidores. Deste modo, os servidores públicos compreendem:

- a) os **servidores estatutários**, sujeitos ao regime estatutário e ocupantes de cargos públicos (também chamados como funcionários públicos),

---

<sup>16</sup> "Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos nos termos desta CF".

<sup>17</sup> "Constituem uma das categorias de agentes públicos, que são todos aqueles que em caráter definitivo ou temporário desempenhem alguma atividade estatal. Os agentes públicos podem ser classificados em três grandes grupos: a) agentes políticos (titulares dos cargos estruturais da organização política do país, vinculados politicamente aos órgãos do poder); b) servidores públicos; c) particulares em colaboração com o Poder Público (que cumprem uma função pública ou serviço público por requisição do estado [jurados, membros de mesa apuradora de eleição], os que assumem por conta própria a gestão da coisa pública em momento de emergência ou calamidade, e os que desempenham por conta própria, embora com a anuência do estado, uma função pública, sem relação de dependência)." (Mello, Celso Antônio Bandeira de. *Regime Constitucional dos Servidores da Administração Direta e Indireta*, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1991, p. 11-18).

<sup>18</sup> Medauar, Odete. *Direito Administrativo Moderno*, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1996, p. 298; Mello, Celso Antônio Bandeira de. Ob. cit., p. 12; Di Pietro, Maria Sylvania Zanella. Ob. cit., p. 355; BASTOS, Celso Ribeiro, ob. cit., p. 277.

- b) os **empregados públicos**, contratados sob o regime da legislação trabalhista e ocupantes de emprego público;
- c) os **servidores temporários**, contratados por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público (art. 37, inciso IX, da CF); eles exercem função, sem estarem vinculados a cargo ou emprego público.

Os *servidores estatutários* submetem-se ao **regime jurídico estatutário**, estabelecido em lei por cada uma das unidades da federação e modificável unilateralmente, desde que respeitados os direitos adquiridos do servidor. Quando nomeados, eles ingressam numa situação jurídica previamente definida, à qual se subordinam com o ato da posse; não há possibilidade de qualquer modificação das normas vigentes por meio de contrato, ainda que com a concordância da administração e do servidor, pois se tratam de normas de ordem pública, cogentes, não derogáveis pelas partes.

Os Estatutos podem ser: a) *gerais* (abrangendo a maior parte dos servidores, aplicando-se muitas vezes, por disposição explícita, aos servidores do poder legislativo e do tribunal de contas correspondente) e, b) *especiais* (destinados a determinadas categorias de servidores, cujas peculiaridades demandariam preceitos específicos, como por exemplo, magistério, ministério público, magistratura).

Na esfera federal, o regime estatutário está definido na lei nº 8.112, de 11.12.90, alterada pela lei nº 9.527, de 10.12.97.

Os *servidores contratados* pelo regime da legislação trabalhista aplicável aos trabalhadores do setor privado da economia, mesmo sujeitos à Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), estão submetidos a todas as normas constitucionais referentes à administração pública, constantes do Capítulo VII (da Administração Pública), do Título III (da Organização do Estado), da CF.

Os *servidores temporários* são aqueles servidores contratados para atender necessidade temporária de excepcional interesse público, mediante regime jurídico especial a ser disciplinado em lei de cada unidade da federação.

A Emenda Constitucional (EC) nº 19, de 4.6.98, permitiu a adoção do regime jurídico da legislação trabalhista aos servidores da administração direta, naquelas funções não sujeitas ao regime estatutário, e da administração indireta. Com isso, possibilitou a convivência dos dois regimes na mesma entidade ou órgão, não havendo necessidade de que o mesmo regime adotado para a administração direta seja igual para as autarquias e fundações públicas.

A lei nº 9.962, de 22 de fevereiro de 2000, disciplinou o regime de emprego público do pessoal da administração federal direta, autárquica e fundacional, permitindo, inclusive, a transformação dos atuais cargos em empregos.

As funções reservadas aos servidores sujeitos ao regime estatutário são aquelas cujo desempenho exige que o servidor público seja titular de poderes e prerrogativas de autoridade próprias do estado e tenha a independência e a segurança proporcionadas pela garantia da estabilidade funcional e por remuneração adequada. Cabe ao legislador definir as “atividades exclusivas do Estado” (art. 247, CF).

Aos servidores contratados pelo regime trabalhista, destinam-se aquelas funções materiais de apoio às atividades funcionais próprias do estado, que apenas exigem o conhecimento e a habilitação profissionais pertinentes.

Os servidores das empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações privadas regem-se pela legislação trabalhista. Para as empresas que exercem atividade econômica esse regime é imposto pelo artigo 173, § 1º, da CF. Para os demais entes não é obrigatório, mas é o que se adota por meio de leis ordinárias<sup>19</sup>.

As relações de trabalho no Brasil adquiriram contornos institucionais sistêmicos a partir da década de 30 do século XX, com a ascensão ao poder dos partidários da chamada Revolução de Outubro.

As estruturas administrativas que coordenaram os estudos e as iniciativas voltadas a conferir estatutos jurídicos próprios para as relações de trabalho nos setores público e privado, foram,

---

<sup>19</sup> Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. Ob. cit., p. 357.

respectivamente, o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), o Ministério da Indústria e Comércio (MTIC) e o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP).

A cronologia das produções normativas respectivas manteve correspondência com as mencionadas movimentações administrativas.

No setor privado, a legislação sindical de 1931 e as suas subseqüentes alterações, proporcionaram a incorporação de parte considerável dos movimentos trabalhistas na órbita estatal, criando as condições objetivas para o advento da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), em 1943. No setor público, a edição do primeiro Estatuto dos Funcionários Públicos em 1939, encerrou definitivamente o padrão de relações de trabalho mais fortemente identificadas com o estado patrimonialista.

As normas em referência foram dominadas por uma matriz político-ideológica corporativista. Aludida preferência, todavia, do ponto de vista meramente jurídico, pode ser constatada pelo exame dos específicos dispositivos da *legislação trabalhista comum*, assim como, pelas diretrizes fundamentais constantes da Carta Constitucional de 1937, vigente até 1946.

Deste modo, os dois sistemas – muito embora distintos – gravitaram, desde os primórdios, no complexo (e por vezes contraditório) cenário da formalização da prevalência do interesse público sobre os interesses privados, premidos permanentemente pela máxima fascista dos “superiores interesses nacionais”.

As referidas regulamentações das relações de trabalho nos setores público e privado no Brasil representaram um avanço inegavelmente significativo em relação ao período anterior, não obstante consagrarem modelos autoritários.

O perfil autoritário, entretanto, não foi suficiente para aplacar a valorização social e política das iniciativas regulamentadoras.

Além da motivação política, outra coincidência estrutural dos sistemas privado e público foi na *unilateralidade do estabelecimento das condições de trabalho*.

Essa característica tem sido mais evidente no setor público em razão do regime de trabalho de natureza estatutária. Entretanto, a organização e a estrutura do sistema do setor privado resultaram no mesmo padrão, manifestando-se absolutamente incapazes de gerar melhores condições de trabalho a médio e longo prazo. Isso representa o pleno sucesso do modelo corporativista de gerar relações de trabalho minimamente participativas, que facilitem melhorias sustentáveis nas condições de trabalho.<sup>20</sup>

Muito embora desenvolvidas em ambiente jurídico e político diverso, as relações de trabalho no setor privado sempre foram pautadas pela marca indissolúvel do poder absoluto do empregador na configuração do formato da constituição, do desenvolvimento e da extinção dos vínculos trabalhistas.

Nem mesmo os institutos de direito sindical - pelas suas especiais particularidades voluntariamente recortadas - apresentaram o vigor necessário para reverter tal circunstância, e com isso, assegurar o aparecimento do contrapoder em favor dos trabalhadores.<sup>21</sup>

Portanto, foi logo após a segunda guerra que se consolidou a obra desenvolvida no auge do período corporativista com os sistemas de relações de trabalho para os servidores públicos e para os demais trabalhadores, mediante a confirmação do *regime estatutário*, fechado em carreira, unilateral e sem direito sindical no primeiro caso e, no segundo, do *regime trabalhista comum*, aberto, essencialmente desregulado em relação à progressão na profissão ou carreira, unilateral e com direito sindical controlado e restringido na essência, ou seja, na liberdade e na autonomia sindical.

Por isso, por mais paradoxal que possa parecer, as relações de trabalho do setor público e privado no Brasil, observadas as particularidades, são muito parecidas, embora diferentes no seu desenvolvimento, finalidades e gestão.

---

<sup>20</sup> Siqueira Neto, José Francisco. *Contrato Coletivo de Trabalho. Perspectiva de Rompimento com a Legalidade Repressiva*, São Paulo, LTr Editora, 1990, p. 160-179.

<sup>21</sup> Siqueira Neto, José Francisco. *Liberdade Sindical e Representação dos Trabalhadores nos Locais de Trabalho*, São Paulo, LTr Editora, 2000, p. 17.

Tais proximidades foram aliás preservadas até mesmo no processo que evidenciou o esgotamento dos sistemas, iniciado na década de 70 do século passado e concluído com a promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988.

Os aspectos mais importantes que realçaram a saturação mencionada foram, por um lado, a ampla utilização por parte da administração pública<sup>22</sup> brasileira<sup>23</sup> da contratação pela legislação trabalhista (que na prática gerava relações sem as garantias do regime estatutário e tampouco com as prerrogativas coletivas do sistema trabalhista), e por outro lado, a revitalização das greves, iniciadas pelos metalúrgicos da região industrial da grande São Paulo (ABC paulista) e posteriormente alastradas nos anos seguintes para várias categorias e regiões do país.

No campo estritamente jurídico-normativo as legislações de greve cristalizaram os indigitados limites. A Lei nº 4.330, de 1º de junho de 1964, regulamentava o direito de greve dos trabalhadores com tanto detalhamento de organização que, na prática, inviabilizava o exercício do direito. O Decreto-lei nº 1.632, de 4 de agosto de 1978, simplesmente proibia a greve nos serviços públicos e em atividades essenciais e de interesse da segurança nacional.

As legislações de greve, todavia, desmascaravam a face autoritária dos sistemas. Os demais aspectos da incongruência estrutural estavam configurados no setor público, pela variação desvinculada dos cargos de regimes jurídicos dos servidores e pela ausência de direitos sindicais, e no setor privado, pela inexistência de liberdade e autonomia sindical nos moldes consagrados pelos

---

<sup>22</sup> “Basicamente são dois os sentidos em que se utiliza mais comumente a expressão **administração pública**: a.) em sentido **subjetivo, formal** ou **orgânico**, ela designa os entes que exercem a atividade administrativa, compreende **pessoas jurídicas, órgãos** e **agentes públicos** incumbidos de exercer uma das funções em que se triparte a atividade estatal: a função administrativa; b.) em sentido **objetivo, material** ou **funcional**, ela designa a natureza da atividade exercida pelos referidos entes; nesse sentido, a administração pública é a própria **função administrativa** que incumbe, **predominantemente** ao poder executivo” (Pietro, Maria Sylvia Zanella di. *Direito Administrativo*, São Paulo, Atlas Editora, 1999, p. 49).

<sup>23</sup> A administração pública brasileira contempla tanto a figura da desconcentração (poderes distribuídos dentro do mesmo aparelhamento administrativo, entre órgãos

instrumentos normativos da Organização Internacional do Trabalho (OIT).<sup>24</sup>

---

sujeitos a hierarquia) como a da descentralização (com transferência de serviços da administração central para os outros entes ou pessoas de direito público ou privado. “Os tipos de descentralização administrativa podem ser: territorial, funcional e por colaboração. A **descentralização territorial ou geográfica** ocorre quando uma entidade local geograficamente delimitada é dotada de personalidade jurídica de direito público, com capacidade administrativa genérica (auto-administração: capacidade de gerir os próprios negócios, mas com subordinação a leis postas pelo ente central) para gerir a maior parte dos serviços públicos de interesse da coletividade, tais como segurança, saúde, justiça. **Descentralização funcional** é a que se verifica quando o Poder Público cria, mediante lei, uma pessoa jurídica e a ela atribui a titularidade e a execução de determinado serviço público, dotando-o de patrimônio próprio necessário para a consecução de seus fins e sujeitando-a ao controle administrativo ou tutela. A **descentralização por colaboração** consiste em delegar a pessoas jurídicas de direito privado, por meio de contrato ou ato administrativo unilateral (concessão, autorização ou permissão), a execução de determinados serviços públicos, conservando o Poder Público a titularidade dos serviços” (Mukai, Toshio. *Direito Administrativo Sistematizado*, São Paulo, Editora Saraiva, 1999, p. 22). “Ao separar a desconcentração orgânica ou hierárquica da chamada descentralização funcional, dentro de um mesmo aparelhamento administrativo territorial (União p. ex.), é que surge entre nós a distinção que geralmente se faz entre administração direta e indireta” (Barros Júnior, Carlos S.. *Compêndio de Direito Administrativo*, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1969, p. 20). “A prestação é direta quando o órgão estatal ou administração pública realiza as operações do serviço público. É indireta a prestação quando essas operações são delegadas a outra pessoa. Na prestação direta é a pessoa do estado ou dos municípios que realiza o serviço e por ele responde. Na prestação indireta, intercala-se outra pessoa, a cujo cargo ficam as operações e responsabilidade da realização” (Fonseca, Tito Prates da. *Lições de Direito Administrativo*, São Paulo, Freitas Bastos, 1943, p. 45). “A administração direta é aquela que integra os próprios Poderes que compõem as pessoas jurídicas de direito público com capacidade política. São órgãos que integram as pessoas jurídicas a que pertencem, uma vez que tais poderes não são dotados de personalidade. Deste modo, encontramos órgãos da administração tanto no poder legislativo, no judiciário, quanto no executivo, embora eles estejam preponderantemente neste último”. (Bastos, Celso Ribeiro. ob. cit., p. 75). “Administração indireta, é caracterizada pela gestão dos serviços públicos por qualquer tipo de entidade, pública ou privada, desde que diversa da pessoa jurídica pública de existência necessária A administração é indireta quando a realização dos serviços públicos se dá por meio de entidades criadas pelo estado para tais desempenhos”. (Cretella Júnior, José. *Administração indireta brasileira*, Rio de Janeiro, Editora Forense, 1980, p. 17). “Portanto, é um meio de descentralização por outorga de serviços públicos, processada pela Autarquias, Fundações Públicas, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista. Essas são as entidades da administração indireta no âmbito federal, e em regra geral, nas esferas estaduais e municipais”. (Mukai, Toshio. ob. cit., p. 29).

<sup>24</sup> Sobre o referido período, dissemos em outra passagem: “ A forte incidência de

Não se pode negar, entretanto, que as referidas greves evidenciaram o fracasso político (restrições democráticas elementares e conseqüente alastramento do clientelismo político por dentro do estado), econômico (concentração de renda) e trabalhista (unilateralidade na definição das condições de trabalho e ausência de espaço para o desenvolvimento da negociação coletiva) do governo da época, embora as relações de trabalho antecesses ao período do governo então sob questionamento.

Sobre a negociação propriamente dita, havia no setor privado, uma forte resistência e mobilização de parte das entidades sindicais vinculadas ao sistema sindical vigente<sup>25</sup> quanto às bases fundantes do mesmo. Já no setor público, com o crescimento da mobilização coletiva, as associações não sindicais dos servidores públicos desenvolveram várias “*negociações informais*” com os mais distintos níveis da administração pública.<sup>26</sup>

---

normas estatais em contraposição à realização efetiva da contratação coletiva de trabalho e seus instrumentos normativos é a característica fundamental das relações de trabalho e do direito do trabalho no Brasil. A conseqüência dessa combinação nos dias atuais é a existência de um arcabouço legal que: a.) protege cada vez menos trabalhadores; b.) não responde com agilidade e segurança à dinâmica e as transformações recentes dos processos de trabalho; c.) é ineficaz no tocante a geração de instrumentos normativos de regulação autônoma (fundamentalmente porque a essência do ordenamento legal ainda mantém o controle e o intervencionismo estatal em relação a organização sindical, limita a abrangência da contratação coletiva e reprime e desqualifica o exercício do direito de greve” (Siqueira Neto, José Francisco. *Direito do Trabalho & Democracia*, São Paulo, 1996, p. 215).

<sup>25</sup> “A característica básica da organização sindical era a heteronomia. As disposições legais ocupavam-se da instituição sindical, do enquadramento sindical e da contribuição sindical. A negociação coletiva de trabalho, e por conseqüência os acordos normativos dela resultantes, sempre sofreram a interferência do estado em seu desenvolvimento. A estrutura da negociação (periodização das negociações, formas, níveis, procedimentos, conteúdo e limites, mecanismos de composição de conflitos e aplicabilidade dos contratos vencidos em caso de impasse nas negociações) é toda estabelecida em lei, fixando a negociação anualmente, por meio de categorias específicas (de acordo com o enquadramento sindical), com conteúdos limitados, com vigência de acordos normativos rígidos, com composição obrigatória dos conflitos mediante a intervenção do poder judiciário.” (*Idem*, p. 217).

<sup>26</sup> “A organização da administração pública brasileira deriva da divisão perpetrada pela CF, ao criar os poderes legislativo, executivo e judiciário. Os três poderes são reconhecidos na esfera da União, dos estados-membros e do Distrito Federal, enquanto o município conta com os poderes executivo e legislativo. Os demais órgãos, com maior ou menor subordinação, sempre com alguma modalidade de vinculação, a

As organizações dos servidores públicos tiveram inegavelmente por referencial de relações coletivas o sistema vigente no setor privado, o mesmo que foi durante muito tempo, e ainda é, fortemente criticado pelas limitações à autonomia e à liberdade sindical, e, por conseguinte, pela restrição à negociação coletiva de trabalho e ao exercício do direito de greve.

Nos meados da década de oitenta, o núcleo do conjunto temático constante das reivindicações para democratizar os sistemas de relações de trabalho no setor público e privado, cingia-se aos seguintes pontos:

- a) liberdade e autonomia sindical nos moldes consagrados pelos instrumentos normativos da organização internacional do trabalho;<sup>27</sup>
- b) consagração do direito do trabalho como direitos sociais, decorrentes dos direitos humanos fundamentais e não mais como assunto de ordem pública;<sup>28</sup>
- c) maior aproximação recíproca possível entre os direitos dos trabalhadores com os dos servidores públicos;
- d) consagração de um regime jurídico único para os servidores públicos.

Havia, de fato, pleitos específicos por setor, mas do mesmo modo, uma identidade de expectativa à democratização e ao redimensionamento do direito sindical no Brasil. Esse foi o ambiente dos trabalhos constituintes que resultaram na CF de 1988.

A CF de 1988 inseriu o direito do trabalho no capítulo dos direitos sociais, no título dedicado aos “Direitos e Garantias Fundamentais”, ao lado dos “Direitos Individuais e Coletivos” (art. 7º), e estendeu alguns desses preceitos (art. 38, § 3º) aos servidores públicos.<sup>29</sup>

---

eles se prendem” (Bastos, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Administrativo*, São Paulo, Editora Saraiva, 1996, p. 64).

<sup>27</sup> Siqueira Neto, José Francisco. ob. cit. *Liberdade Sindical...*, p. 29-67.

<sup>28</sup> Romita, Arion Sayão. *Os Direitos Sociais na Constituição e Outros Estudos*, São Paulo, LTr Editora, 1991, p. 12.

<sup>29</sup> “As pessoas físicas que prestam serviços as entidades estatais da administração direta ou indireta, com vínculo empregatício e mediante remuneração paga pelos cofres públicos são denominadas a partir da Constituição de 1988, servidores públicos”

O regime jurídico único dos servidores foi assegurado pelo artigo 37 da CF, regulamentado no âmbito federal com a lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. A lei nº 9.527, de 10 de novembro de 1997, alterou substancialmente a lei nº 8.112. A Emenda Constitucional (EC) nº 19, de 4 de junho de 1998 alterou e acrescentou dispositivos ao art. 37 da CF, modificando a sistemática do regime jurídico único dos servidores públicos. A Lei nº 9.962, de 22 de fevereiro de 2000, disciplinou o regime de emprego público do pessoal da administração federal direta, autárquica e fundacional, permitindo, inclusive, a transformação dos atuais cargos (servidores estatutários) em empregos (empregos públicos).

Na esfera sindical, a CF adotou medidas inconciliáveis sobre a organização sindical, comprometendo decisivamente o desenvolvimento das negociações coletivas, e até mesmo a regulamentação do direito de greve.

A CF estabeleceu em seu artigo 8º as regras que regem a organização sindical. A aludida norma consagrou o princípio da liberdade sindical, mas assegurou o monopólio da representação por meio da unicidade (apenas um sindicato legalmente representando uma determinada categoria por município).

As demais disposições constitucionais atinentes ao assunto: a) impedem a interferência e a intervenção dos poderes públicos nos sindicatos; b) atribuem aos sindicatos a defesa dos direitos e interesses individuais e coletivos da categoria; c) conferem poderes à assembléia geral na fixação de contribuições destinadas a manter o sistema confederativo; d) asseguram a liberdade sindical positiva e negativa; e) asseguram a participação dos sindicatos nas negociações coletivas; f) garantem o direito de votar e ser votado do trabalhador aposentado;

---

(Mello, Celso Antônio Bandeira de. *Regime Constitucional dos Servidores da Administração Direta e Indireta*, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1991, p 11-18). Os servidores públicos compreendem: a.) os **servidores estatutários**, sujeitos ao regime estatutário e ocupantes de cargos públicos (também chamados de funcionários públicos); b.) os **empregados públicos**, contratados sob o regime da legislação trabalhista e ocupantes de emprego público; c.) os **servidores temporários**, contratados por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público (art. 37, inciso IX, da CF), que exerce função sem vinculação a cargo ou emprego público.

g) asseguram garantia de emprego ao trabalhador ocupante de cargo de direção ou representação sindical, até um ano após o final do mandato.

O artigo 37, incisos VI e VII assegura o direito de sindicalização e o direito de greve – nos termos e limites definidos em lei específica ainda não aprovada<sup>30</sup> – dos servidores públicos civis, e o artigo 42 § 5º proíbe tais direitos aos servidores públicos militares. Os direitos dos trabalhadores estendidos aos servidores públicos (art. 38, § 3º) não incluiu o inciso XXVI do artigo 7º, referente ao reconhecimento das convenções e acordos coletivos de trabalho, o que muito contribuiu para o entendimento de que a CF recusou aos servidores públicos o direito à negociação coletiva de trabalho.

A CF, repita-se, manteve o reconhecimento das convenções coletivas de trabalho, acrescentou a figura dos acordos coletivos de trabalho no inciso XXVI do artigo 7º. O § 1º do artigo 114 facultou às partes que, frustrada a negociação coletiva, podem as mesmas eleger árbitros privados. Na impossibilidade de realização de contratos e arbitragem privada, qualquer das partes pode recorrer à Justiça do Trabalho, por força do que dispõe o § 2º do artigo 114. Ante tais dispositivos, a estrutura e a forma das negociações coletivas mantêm-se como anteriormente.<sup>31</sup>

O artigo 9º da CF consagrou que: “é assegurado o direito de greve, competindo aos trabalhadores decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam por meio dele defender”.

Em relação aos servidores ou atividades essenciais, o § 1º do mesmo artigo estabelece que: “a lei definirá os serviços ou atividades essenciais e disporá sobre atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade”.

Quanto aos abusos, o constituinte determinou que: “os abusos cometidos sujeitam os responsáveis às penas de lei”.

---

<sup>30</sup> O Governo Federal, por meio do D.O.U. de 14.11.01, publicou Decreto visando regulamentar o Direito de Greve dos Servidores Públicos Federais, face a intensidade de recente greve dos professores universitários federais. Nos parece, contudo, que a inconstitucionalidade do referido dispositivo é incontornável.

<sup>31</sup> *Vide* nota 6.

No tocante aos servidores públicos civis, como referido, o direito de greve foi estabelecido no art. 37 VII, que assegura o mesmo a ser exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica. O § 5º do art. 42 proíbe a greve aos servidores públicos militares.

Não obstante o texto constitucional dispensar uma regulamentação do exercício do direito de greve, por meio da Lei n. 7.783/89 (28.6.89) estabeleceu-se normas sobre o exercício de greve, definiu-se as atividades essenciais, regulou-se o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, e adotou-se outras providências decorrentes da própria regulamentação. Mencionada lei simplificou algumas formalidades exigidas pela legislação anterior (4.330/64), mas criou ou manteve algumas condicionantes que, a rigor, não salvaguardam eventuais interesses da população e comprometem a própria essência do direito de greve.

A lei de greve em comento restringe o âmbito de amplitude do direito de greve previsto no art. 9º da CF quando faculta a cessação coletiva do trabalho, mediante pré-aviso de 48 horas, somente em casos de frustração de negociação ou impossibilidade de recurso via arbitral (art. 3º). A lei estabelece que os estatutos sindicais deverão estabelecer mecanismos destinados à organização das greves, bem como a identificar os responsáveis pela condução do mesmo, inclusive perante a justiça do trabalho (arts. 4º e 5º). Além disso, a lei define ainda os serviços e atividades essenciais, e os casos de abusos ao direito de greve (desrespeito às normas estabelecidas na lei, a manutenção de greve após celebração de acordo, convenção ou decisão da Justiça do Trabalho). Por fim, proíbe o *lockout*.

O texto constitucional concernente aos direitos sindicais é contraditório.

O período logo após a CF de 88, de fato, aumentou a confusão do já confuso texto constitucional. Não houve consenso quanto ao regime jurídico único, a sindicalização dos servidores públicos não foi devidamente acertada, uma decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), por ocasião da ADIn relativa à Lei 8112<sup>32</sup>, considerou impossível a

---

<sup>32</sup> Custódio, Antônio Joaquim Ferreira. *Constituição Federal Interpretada pelo STF*, São Paulo, Editora Juarez de Oliveira, 1999, p. 21.

negociação coletiva no setor público, e o direito de greve, apesar da iniciativa recente do Governo Federal, ainda não foi regulamentado, dando força a uma decisão do STF, segundo a qual, o direito de greve dos servidores públicos está condicionada à regulamentação infra-constitucional.

Vários aspectos dos direitos sindicais reclamam desenvolvimento específico para atender a peculiar situação dos servidores públicos. Ante a debilidade e carência apontada, prepondera a indefinição e até mesmo perplexidade.

Isto porque os sindicatos dos servidores públicos cresceram em número significativo após a CF de 1988, assim como as “*negociações informais*” e as greves no setor. Tudo, em um ambiente que *teoricamente* não admite a negociação coletiva no setor. Isto, teoricamente, posto que na prática a indefinição é muito parecida com aquela do período imediatamente anterior à CF de 1988.

Muito desse indeterminismo se processa em razão de uma quase que inconsciente transposição pura e simples dos institutos de direito do trabalho para as relações de trabalho do setor público.

Entendemos que, à luz do ordenamento jurídico vigente, é plenamente possível a realização da negociação coletiva na administração pública brasileira.

A diferença fundamental, entretanto, é que para o seu desenvolvimento torna-se necessária uma adaptação que seja capaz de contemplar as especificidades do setor público.

No intuito de evidenciar tais circunstâncias e demonstrar as principais dificuldades institucionais para o desenvolvimento da negociação coletiva na administração pública no Brasil atualmente, discorreremos a seguir sobre as bases normativas dos servidores públicos civis; os fundamentos da negociação coletiva na administração pública direta; e os aspectos essenciais, incluindo as particularidades brasileiras, para o desenvolvimento da negociação coletiva na administração pública direta.

## **2. BASES NORMATIVAS DOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS**

As bases normativas sobre os servidores públicos encontram-se na CF. No título dedicado à administração pública, a primeira seção, arts. 37 e 38, e a segunda – servidores públicos civis – arts. 39 a 41 contém preceitos sobre servidores civis; o art 42 diz respeito aos servidores militares; os arts. 17 a 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) prescrevem regras sobre servidores civis.

O “caput” do art. 37 da CF estabelece que além dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, as normas dos seus incisos e parágrafos aplicam-se à administração direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos estados, Distrito Federal e dos municípios.

Tratando-se de benefícios ou vantagens não indicados na CF, nada impede que União, estados, municípios e Distrito Federal instituem outros. O inverso, entretanto, é proibido. Em relação aos servidores públicos, as normas contidas na CF assumiram a categoria de princípios.

Por conseguinte, as legislações federal, estaduais (constitucional e ordinária) e municipais, estão impedidas de ampliar as garantias previstas na CF, salvo quando expressamente ressalvado<sup>33</sup>.

Com as ressalvas indicadas, as constituições estaduais abrigam as normas sobre servidores constantes da CF e especificam outras para o respectivo estado, o mesmo ocorrendo com as leis orgânicas de municípios.

## **3. DOS CARGOS, EMPREGOS E FUNÇÕES PÚBLICAS**

*Cargo* é o conjunto de atribuições e responsabilidades cometidas a um servidor, criado por lei, em número certo, com denominação própria, remunerado pelos cofres públicos.

---

<sup>33</sup> Dallari, Adilson Abreu. *Regime Constitucional dos Servidores Públicos*, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1990, p. 26.

Os cargos distribuem-se em *classes* e *carreiras*, e excepcionalmente criam-se isolados<sup>34</sup>.

*Classe* é o agrupamento de cargos da mesma profissão, e com idênticas atribuições, responsabilidades e vencimentos. As classes constituem os degraus de acesso na *carreira*.

*Carreira* é o agrupamento de classes da mesma profissão ou atividade, escalonadas segundo a hierarquia do serviço, para acesso privativo dos titulares dos cargos que a integram. O conjunto de carreira e de cargos isolados constitui o quadro permanente do serviço de diversos poderes e órgãos da administração pública. As carreiras iniciam-se e terminam nos respectivos quadros.

*Quadro* é o conjunto de carreiras, cargos isolados e funções gratificadas de um mesmo serviço, órgão ou poder. O quadro pode ser *permanente* ou *provisório*, mas sempre estanque, não admitindo promoção ou acesso de um para outro.

*Cargo de carreira* é o que se escala em classe, para acesso privativo de seus titulares, até o da mais alta hierarquia profissional. *Cargo isolado* é o que não se escala em classes, por ser o único na sua categoria. *Cargo técnico* é o que exige conhecimentos profissionais especializados para seu desempenho, dado a natureza científica ou artística das funções que encerra. *Cargo de chefia* é o que se destina à direção dos serviços.

A expressão *emprego público* passou a ser utilizada paralelamente a cargo público quando se passou a aceitar a possibilidade de contratação de servidores sob o regime da legislação trabalhista.

*Função pública*, perante a CF atual, refere-se a dois tipos de situação: a) funções exercidas por servidores contratados temporariamente (art. 37, inciso IX, da CF), para os quais não se exige concurso público; e, b) as funções de natureza permanente, correspondentes à chefia, direção, assessoramento ou outro tipo de atividade para a qual o legislador não crie o cargo respectivo; em geral, são funções de confiança, de livre provimento e exoneração<sup>35</sup>.

<sup>34</sup> Ver: Meirelles, Hely Lopes. Ob. cit., pp. 361-362.

<sup>35</sup> "as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de

É vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto quando houver compatibilidade de horários. Esta proibição estende-se a empregos e funções e abrange autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias, e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público.

### **3.1. ACESSIBILIDADE**

As condições de acesso dizem respeito às condições e modos pelos quais são propiciados aos cidadãos, oportunidades de exercer os cargos, funções e empregos públicos<sup>36</sup>.

O inciso I, do art. 37, da CF estabelece que os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros na forma da lei, assim como aos estrangeiros na forma de lei.

Em relação ao direito de acesso aos estrangeiros, “na forma da lei”, entende-se que se trata de cada entidade da federação, já que a matéria de servidor público não é reservada à competência privativa da União. O dispositivo depende de lei que estabeleça as condições de ingresso ao estrangeiro.

O inciso VIII, do art. 37, da CF, determina que a lei reservará percentual dos cargos e empregos públicos para as pessoas portadoras de deficiência e definirá os critérios de sua admissão. O dispositivo não é auto-aplicável, depende de lei. Portanto, resta ao interessado o recurso às medidas judiciais cabíveis.

Salvo quando a natureza do cargo exigir é expressamente vedada a diferenciação de critérios de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil. (art. 7º, inciso XXX, cc. art. 39, § 3º, da CF).

### **3.2. INVESTIDURA: PREPONDERÂNCIA DOS CONCURSOS**

Investidura é o ato de preenchimento do cargo ou emprego público. A investidura em cargo ou emprego público só pode dar-se se

---

cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento.” (inciso, V, art. 37, da CF).

<sup>36</sup> Medauar, Odete. Ob. ci.t. p. 298.

antecedida de concurso público. Estão excluídos desta regra os cargos em comissão, declarados em lei, de livre nomeação e exoneração. Além dos cargos em comissão, a própria CF estabelece outras exceções, como as referentes à nomeação dos membros dos tribunais.

Nos casos de contratação por tempo determinado, do mesmo modo, o concurso mostra-se desnecessário. A lei deve, ao disciplinar esse tipo de contratação, assegurar as regras que estabeleçam a excepcionalidade da medida.

As funções de confiança, por força do art. 37, inciso V, não requerem concurso.

### **3.3. PRAZO DE VALIDADE DOS CONCURSOS**

O prazo de validade dos concursos é de dois anos, prorrogável uma vez por igual período.

Durante o período improrrogável previsto no edital de convocação, aquele aprovado em concurso público de provas ou de provas e títulos será convocado com prioridade sobre novos concursados para assumir o cargo ou emprego na carreira.

## **4. POLÍTICA DE REMUNERAÇÃO DE PESSOAL**

O “caput”, do art. 39 da CF prescreve que “a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios deverão instituir conselho de política e de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos poderes”.

A fixação dos padrões de vencimentos e dos demais componentes do sistema remuneratório deverá observar: a) a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira; b) os requisitos para a investidura; c) as peculiaridades dos cargos. (art. 39, § 1º, incisos, I, II e III, CF).

## **5. SISTEMAS REMUNERATÓRIOS**

A CF prevê dois sistemas remuneratórios para os servidores: a) de remuneração ou vencimento; e, b) de subsídio. O primeiro, compreende uma parte fixa e uma variável, composta por vantagens

pecuniárias de variada natureza (adicionais, gratificações, verbas indenizatórias). O segundo, constituído por parcela única, que exclui a possibilidade de percepção de vantagens pecuniárias variáveis.

### **5.1. REGIME DE REMUNERAÇÃO OU VENCIMENTO**

Os vencimentos dos cargos do poder legislativo e do poder judiciário não poderão ser superiores àqueles pagos ao Executivo (inciso XII, art. 37, CF).

O padrão remuneratório máximo permitido, que deve ser observado por todos os entes federados em todos os poderes do estado e pelas entidades da respectiva administração indireta, é o equivalente ao dos ministros do Supremo Tribunal Federal.

A fixação e a alteração da remuneração dos servidores públicos somente poderá ser feita por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso.

É vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público. Deste modo, são taxativamente proibidos os reajustes automáticos de vencimentos a partir da vinculação de um cargo a outro, de modo que qualquer acréscimo concedido a um beneficiária a ambos automaticamente; isso também ocorreria se os reajustes de salários ficassem vinculados a determinados índices, como p.ex. o aumento do salário mínimo.

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 (art. 169, “caput”, CF). Esse limite foi estabelecido pela Lei Complementar nº 82, de 27 de março de 1995, em 60% (sessenta por cento) da receita corrente líquida.

O § 1º, do art. 169, da CF, estabelece que:

“A concessão de qualquer vantagem 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, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive

fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas: I – se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes; II – se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista”.

Os acréscimos pecuniários percebidos por servidor público não serão computados nem acumulados para fins de concessão de acréscimos ulteriores (inciso XIV, art. 37, CF). O cálculo cumulativo de uma vantagem sobre outra é vedado, qualquer que seja o título ou fundamento sob os quais sejam pagas.

Os vencimentos dos servidores são irredutíveis. As ressalvas prescritas na CF (inciso XV, art. 37), visam o cumprimento do limite máximo de remuneração, em um único valor para a administração em todos os níveis.

## **5.2. REGIME DE SUBSÍDIO**

Serão obrigatoriamente remunerados por subsídios: a) membro de poder (legislativo, executivo e judiciário da União, estados e municípios), ministros de estado e secretários estaduais e municipais; b) membros do ministério público; c) integrantes da Advocacia Geral da União, os procuradores dos estados e do Distrito Federal e os defensores públicos; d) os ministros do Tribunal de Contas da União; e) os servidores públicos policiais.

Não obstante, poderão facultativamente ser remunerados mediante subsídios os servidores públicos organizados em carreira. Trata-se, portanto, de espaço legislativo sujeito à opção do legislador de cada uma das esferas de governo.

Os subsídios dos deputados estaduais, do governador, do vice-governador e dos secretários de estado serão fixados por lei de iniciativa das respectivas assembleias legislativas (arts. 27, § 2º e 28, § 2º, CF). Os de prefeito, vice-prefeito, secretários municipais e vereadores serão fixados por lei de iniciativa da câmara municipal (art. 29, incisos V e VI, CF).

A fixação dos subsídios dos deputados federais, senadores, Presidente e Vice-Presidente da República e ministros de Estado, não se faz por lei. Trata-se de matéria de competência exclusiva do Congresso Nacional, portanto, sem sanção do Chefe do Poder Executivo.

Para os membros da Magistratura existem duas normas.

O artigo 48, inciso XV, atribui ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, competência para “fixação do subsídio dos ministros do Supremo Tribunal Federal, por lei de iniciativa conjunta dos Presidentes da República, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Supremo Tribunal Federal”.

Para os ministros dos tribunais superiores, o artigo 93, inciso V, estabelece o montante dos subsídios em 95% do subsídio mensal fixado para os ministros do Supremo Tribunal Federal; para os demais magistrados, a fixação será feita em lei, observado um escalonamento, em nível federal e estadual, conforme as respectivas categorias da estrutura judiciária nacional, não podendo a diferença entre uma e outra ser superior a 10% ou inferior a 5%, nem exceder a 95% do subsídio mensal dos ministros dos tribunais superiores; a lei, no caso, é de iniciativa dos tribunais superiores e dos tribunais de justiça (art. 96, inciso II, alínea “b”, CF), cada qual para os respectivos membros.

Os subsídios dos demais servidores somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica (art. 37, inciso X). O mesmo vale para as alterações dos subsídios, observadas as mesmas regras quanto à iniciativa legislativa e a existência de prévia dotação orçamentária.

A remuneração dos servidores de carreira pode também ser em regime de subsídios. Por conseguinte, dada às características da organização em carreira, os subsídios terão que ser fixados em valores diferentes para cada nível de carreira, observada a exigência de parcela única.

A fixação dos proventos dos aposentados e da pensão dos de 95 pendedes de servidor falecido acompanhará o que for adotado para os servidores em atividade.

### 5.3. NORMAS COMUNS À REMUNERAÇÃO E AOS SUBSÍDIOS

A remuneração e o subsídio somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada a revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices (art. 37, inciso X, CF).

A revisão geral anual, para todos na mesma data e sem distinção de índices, tem por objetivo atualizar as remunerações de modo a manter o poder aquisitivo da moeda. Essa revisão, portanto, constitui direito dos servidores, o que não impede revisões outras, feitas com o objetivo de reestruturar ou conceder melhorias a carreiras determinadas, por outras razões e não a de atualização do poder aquisitivo dos vencimentos e subsídios<sup>37</sup>.

O inciso XI, do art. 37, da CF, estabelece que a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória percebidos cumulativamente ou não, incluídas das vantagens pessoais ou de qualquer natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos ministros do Supremo Tribunal Federal.

O teto salarial portanto<sup>38</sup>:

- a) abrange os dois regimes remuneratórios;
- b) abrange os servidores de todos os regimes jurídicos (estatutário e trabalhista);
- c) alcança os servidores da administração direta, autárquica e fundacional; quanto às empresas públicas, sociedades de economia mista e subsidiárias, somente serão atingidas se receberem recursos da União, dos estados, do Distrito Federal ou dos municípios para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral (§ 9º, art. 37, CF);
- d) é o mesmo para os servidores dos três poderes da União,

---

<sup>37</sup> Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. Ob. cit., p. 374.

<sup>38</sup> *Idem*, pp. 374-375.

- dos estados, Distrito Federal e municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos;
- e) atinge os proventos dos aposentados e a pensão devida aos dependentes do servidor falecido;
  - f) impede a instituição de qualquer forma de remuneração fora dos seus limites;
  - g) obriga o servidor que esteja em regime de acumulação, a um teto único que abrange a soma da dupla retribuição pecuniária;
  - h) considera todas as importâncias percebidas pelo servidor, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza;
  - i) será igual para todos os servidores, em todos os níveis de governo.

O inciso XV, do art. 37, estabelece que o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis, ressalvado: a) a observância do teto salarial; b) o cômputo e a cumulação dos acréscimos pecuniários para fins de concessão de acréscimos ulteriores;

## **6. FORMAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO**

A União, os estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados (§ 2º, art. 39, CF).

Lei da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios disciplinará a aplicação dos recursos orçamentários provenientes da economia com despesas correntes em cada órgão, autarquia e fundação, para aplicação no desenvolvimento de programas de qualidade e de produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público, inclusive na forma de adicional ou prêmio de produtividade (§ 7º, art. 37, CF).

## **7. DIREITOS SOCIAIS DOS SERVIDORES**

O artigo 39, § 3º da CF, estende aos servidores ocupantes de cargos públicos, os seguintes direitos sociais previstos no artigo 7º

para os trabalhadores urbanos e rurais:

- a) salário mínimo capaz de atender as necessidades básicas do servidor e sua família com moradia, alimentação, educação, saúde lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo;
- b) garantia do salário nunca inferior ao mínimo, para os que percebem remuneração variável;
- c) décimo terceiro salário com base na remuneração integral;
- d) remuneração do trabalho noturno superior à do diurno;
- e) salário-família para os dependentes;
- f) duração do trabalho normal não superior a 8 horas diárias e 44 semanais, facultada a compensação de horários e a redução da jornada, mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho (para os servidores com capacidade para a negociação coletiva);
- g) remuneração do serviço extraordinário superior, no mínimo em 50% à do normal;
- h) gozo de férias anuais remuneradas com, pelo menos 1/3 a mais do que o salário normal;
- i) licença à gestante, sem prejuízo do emprego ou do salário, com duração de 120 dias;
- j) licença paternidade, nos termos fixados em lei;
- k) proteção ao mercado do trabalho da mulher, mediante incentivos específicos, nos termos da lei;
- l) redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de saúde, higiene e segurança;
- m) proibição de diferença de salários, de exercício de funções e de critério de admissão, por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil, podendo a lei estabelecer requisitos diferenciados de admissão quando a natureza do cargo o exigir.

## **8. EXERCÍCIO DE MANDATO ELETIVO**

Ao servidor público da administração direta, autárquica e fundacional, no exercício de mandato eletivo é assegurado: a) tratando-se de mandato eletivo federal, estadual ou distrital, o afastamento de seu cargo, emprego ou função; b) investido no mandato de prefeito, o

afastamento do cargo, emprego ou função, com a faculdade de optar pela sua remuneração; c) investido no mandato de vereador, havendo compatibilidade de horários, o recebimento das vantagens de seu cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração do cargo eletivo, e, não havendo compatibilidade, a garantia da regra aplicável para os casos de mandato de prefeito; d) em qualquer caso que exija o afastamento para o exercício de mandato eletivo, a contagem do tempo de serviço para todos os efeitos legais, exceto para promoção por merecimento; e) para efeito de benefício previdenciário, no caso de afastamento, a garantia dos valores como se no exercício estivesse.

## **9. LIVRE SINDICALIZAÇÃO E DIREITO DE GREVE**

Até à promulgação da CF de 1988, a greve nos serviços públicos e atividades essenciais (definidas em lei) era proibida. A associação sindical também era vedada aos servidores do estado e das instituições paraestatais (exceto os empregados das sociedades de economia mista, da Caixa Econômica Federal e das fundações criadas ou mantidas pelo poder público da União, dos estados e municípios.

O art. 37, incisos VI e VII, da CF, assegura ao servidor público o direito à livre associação sindical e o direito de greve, que “será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica”. Na redação original do inciso VII, exigia-se lei complementar para regulamentar o direito de greve. Com a nova redação proveniente da EC n° 19, de 4 de junho de 1998, exige-se lei específica.

Caso a interpretação deste dispositivo seja de direito administrativo, a legislação de greve será de competência de cada esfera de governo, em razão da matéria servidor público não ser de competência privativa da União<sup>39</sup>. Na hipótese da interpretação se pautar pelo direito do trabalho, a lei será de competência da União, pelo fato do direito de greve ser um instituto de direito do trabalho, matéria de competência privativa da União. Ainda não existe um posicionamento judicial sobre o assunto.

Antes, porém, da aprovação da EC n° 19, o Supremo Tribunal Federal já havia decidido que “o preceito constitucional que reconheceu

---

<sup>39</sup> *Ibidem*, p. 377.

o direito de greve ao servidor público civil constitui norma de eficácia meramente limitada, desprovida, em conseqüência, de auto-aplicabilidade, razão pela qual, para atuar plenamente, depende da edição da lei complementar exigida pelo próprio texto da CF".<sup>40</sup> Em suma, decidiu a suprema corte brasileira pela impossibilidade do exercício do direito de greve do servidor público civil antes da edição da lei complementar.

Em relação ao direito de sindicalização, a CF não estabelece normas específicas, prevalecendo assim, as regras do art. 8º, referente à sindicalização dos trabalhadores urbanos e rurais<sup>41</sup>.

Os servidores públicos da administração direta, fundações públicas e autarquias não têm direito à negociação coletiva. O Supremo Tribunal Federal (ADIN nº 492-1/DF) julgou inconstitucional às alíneas "d" e "e" do artigo 240 da Lei que instituiu o regime jurídico dos servidores da União, que versam sobre o direito dos mesmos à negociação coletiva e ao ajuizamento, na justiça do trabalho, de dissídios individuais e coletivos.

Desta maneira, somente os servidores da administração direta e indireta afetos ao regime trabalhista poderão ajuizar dissídios

---

<sup>40</sup> MI-20/DF, Rel. Min. Celso de Mello, DJ. 22.11.96, pp-45690.

<sup>41</sup> "O ordenamento jurídico nacional vigente até a promulgação da CF de 1988 possibilitava - o que não significa que conseguiu integralmente - o controle total sobre as organizações sindicais. Todas as manifestações relevantes e irrelevantes do cotidiano sindical passavam pelo crivo da autoridade. (...) Até a promulgação da CF de 1988, os sindicatos estavam, na primeira fase, abandonados e, na segunda fase, totalmente atrelados ao estado. Em que pesem as tradicionais exceções, os sindicatos não possuíam a menor independência econômica, o menor poder de negociação, e a menor representatividade junto às suas respectivas bases de representação. (...) A CF de 1988, entretanto, não modificou qualitativamente o quadro anterior. Com a manutenção da unicidade sindical, ainda que sem a interferência e a intervenção do estado, a fragmentação dos sindicatos piorou. Da mesma maneira, os mecanismos de garantias sindicais contra a prática de atos anti-sindicais permanecem ineficazes. Nada na CF foi feito no sentido de romper a barreira do isolamento sindical. (...) É forçoso reconhecer que, na essência, a CF de 1988 manteve a espinha dorsal do edifício corporativista. É por esta razão que, para nós, para que se leve a cabo qualquer mudança estrutural que se pretenda realizar em nosso sistema de relações de trabalho, a reforma do art. 8º é imperiosa" (Siqueira Neto, José Francisco. *Liberdade Sindical e Representação dos Trabalhadores nos Locais de Trabalho*, São Paulo, LTr Editora, 2000, pp. 339, 382-384).

individuais perante a justiça do trabalho<sup>42</sup>. Os dissídios coletivos de trabalho (solução jurisdicional dos conflitos coletivos jurídicos e de interesses), somente são possíveis nas empresas públicas e sociedades de economia mista que exerçam atividade econômica e nas fundações de direito privado, sendo, portanto, incabíveis na administração direta, fundações públicas e autarquias.

## 10. ESTABILIDADE E VITALICIEDADE

A estabilidade é o direito a permanência no emprego, salvo a ocorrência de circunstâncias especiais previstas em lei.

Os servidores que ocupam cargos, funções ou empregos em comissão, não possuem o direito à estabilidade, vez que são de livre exoneração ou dispensa pela autoridade.

Aos servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo, a CF, art. 41, possibilita a aquisição de estabilidade, após três anos de exercício (estabilidade ordinária). Neste caso, a efetividade apresenta-se como pressuposto da estabilidade. Os arts. 177, § 2º da CF de 1988 e 19 dos ADCT, concederam estabilidade (extraordinária) aos ocupantes de cargos efetivos com cinco anos de serviço público na data da promulgação da CF.

Ao adquirir a estabilidade, de qualquer tipo, o servidor somente perderá o cargo ou o vínculo de trabalho nas seguintes circunstâncias: a) em virtude de sentença judicial transitada em julgado; b) mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa; c) mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho; d) para assegurar o cumprimento do limite de despesas com pessoal ativo e inativo estabelecido em lei complementar (art. 41, § 1º, e 169 § 4º, CF).

Na estabilidade ordinária, o período de três anos entre o início de exercício no cargo efetivo e a data de aquisição da estabilidade denomina-se *estágio probatório*. Para a aquisição da estabilidade é obrigatória a *avaliação especial de desempenho* por comissão instituída para essa finalidade (art. 41, § 1º, CF).

---

<sup>42</sup> Os afetos ao regime estatutário a competência é da justiça federal ou estadual, dependendo da esfera de Governo.

A CF garante vitaliciedade aos magistrados, aos membros do Ministério Público e aos membros dos tribunais de contas<sup>43</sup>. Os magistrados de primeiro grau e os membros do ministério público adquirem a vitaliciedade após dois anos de exercício.

Com a vitaliciedade, a perda do cargo somente ocorrerá mediante sentença judicial transitada em julgado.

## **11. APOSENTADORIA**

Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, incluídas as autarquias e fundações, é assegurado o regime previdenciário contributivo.

As modalidades de aposentadoria são as seguintes:

- a) por invalidez permanente, sendo os proventos proporcionais ao tempo de contribuição, exceto se decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, hipótese em que os proventos são integrais;
- b) compulsória, aos setenta anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição;
- c) voluntária, desde que cumprido tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria nas seguintes condições:
  - 60 anos de idade e 35 de contribuição, se homem, e 55 anos de idade e 30 de contribuição, se mulher;
  - 65 anos de idade, se homem, e 60 anos de idade, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição.

Os pagamentos serão calculados com base na remuneração do servidor no cargo efetivo em que se processar a aposentadoria, e

---

<sup>43</sup> “São órgãos auxiliares dos Poderes Legislativos no exercício do controle externo dos atos da Administração, em especial da administração financeira e orçamentária, envolvendo a Administração direta e indireta” (Mukai, Toshio. Ob. cit., p. 512); “Há no Brasil um Tribunal de Contas no Distrito Federal, dois Tribunais de Contas Municipais [São Paulo e Rio de Janeiro], um tribunal de contas da União e tribunais de contas dos estados, cada um situado na capital do respectivo estado” (Cretella Júnior, José. *Manual de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, Editora Forense, 1989, p. 62).

corresponderão à totalidade da remuneração, salvo os casos em que a CF prevê retribuições proporcionais.

Os servidores ocupantes, exclusivamente, de cargo em comissão, declarado em lei de livre nomeação e exoneração e para os servidores ocupantes de funções ou cargos temporários ou de empregos públicos, estão incluídos no regime geral da previdência social, que é o regime destinado aos trabalhadores do setor privado.

É facultada à União, estados, Distrito Federal e municípios a instituição de regime de previdência complementar para os respectivos servidores titulares de cargos efetivos.

## **12. DEVERES E RESPONSABILIDADES DOS SERVIDORES**

Os estatutos listam condutas e proibições a serem observadas pelos servidores, configurando desse modo, os seus deveres. Os mais comuns são: a) desempenhar as atribuições do cargo ou função; b) honestidade ou probidade; c) lealdade ou fidelidade (desvinculada de conotação subjetiva ou político-partidária); d) obediência; e) sigilo profissional; f) assiduidade; g) urbanidade.

O descumprimento de deveres e a inobservância de proibições acarretam conseqüências para o servidor na órbita criminal, civil e administrativa.

A *responsabilidade penal* diz respeito às conseqüências de condutas tipificadas pelo ordenamento como crimes relacionados ao exercício de cargo, função ou emprego público. A *responsabilidade civil* decorre do dano causado por ação ou omissão que lesem diretamente o patrimônio público ou redundem em prejuízo a terceiros, pago pelos cofres públicos. Se for responsabilizado civilmente, o servidor deverá reparar dano que, por ação ou omissão, dolosa ou culposa, tenha causado à administração. A *responsabilidade administrativa (funcional)* expressa as conseqüências acarretadas ao servidor pelo descumprimento dos deveres e inobservância das proibições, de caráter funcional, estabelecidas nos estatutos ou em outras leis<sup>44</sup>.

---

<sup>44</sup> Medauar, Odete. *Direito Administrativo Moderno*, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2000, pp. 350-352.

A responsabilidade funcional é apurada no âmbito da própria administração e apenada com sanções de natureza administrativa, denominadas sanções disciplinares, impostas por autoridade administrativa; se a conduta do servidor enquadrar-se também em tipos penais e causar dano à administração, gera responsabilização penal e civil.

### **12.1. PODER E REGIME DISCIPLINAR**

Com o objetivo de apurar e punir faltas funcionais, condutas contrárias à realização normal das atividades do órgão e irregularidades de diversos tipos, a autoridade administrativa dispõe do *poder disciplinar*.

O *poder disciplinar* é uma atividade administrativa, regida pelo direito administrativo, segundo normas do processo administrativo, destinado a punir de condutas, qualificadas em estatutos e demais leis, como infrações funcionais. Tem por finalidade preservar, de modo imediato, a ordem interna do serviço, para que as atividades do órgão possam ser realizadas sem perturbação e sem desvirtuamentos, dentro da legalidade e da lisura<sup>45</sup>.

O *poder disciplinar*, entretanto, obedece a normas e princípios decorrentes da CF, dos estatutos de servidores, das leis orgânicas de categorias funcionais, dos princípios do direito administrativo, e de orientação jurisprudencial. Esse conjunto forma o chamado *regime disciplinar*.

Os principais aspectos que compõem o regime disciplinar são<sup>46</sup>:

- a) *Competência legal*. Os estatutos de servidores e leis orgânicas de categorias funcionais atribuem competências para apurar infrações e para aplicar penas disciplinares; o poder disciplinar não pode ser exercido sem estar legalmente atribuído;
- b) *Vinculação ao exercício do cargo, função ou emprego*. O regime disciplinar visa a assegurar a responsabilização dos agentes públicos por faltas funcionais, isto é, infrações que resultam de inobservância de deveres vinculados às

---

<sup>45</sup> Medauar, Odete. Ob. cit., *Direito...*, 1996, p. 327.

<sup>46</sup> Medauar, Odete. Ob. cit., *Direito...*, 2000, pp. 353-358.

- atribuições do cargo, função ou emprego;
- c) *Legalidade das infrações.* As condutas consideradas infrações devem estar legalmente previstas; é ilegal apenar servidores por atos ou fatos que não estejam caracterizados, na lei, como infrações funcionais;
  - d) *Legalidade de sanções.* A sanção deve estar associada a uma infração, a uma conduta que traduz descumprimento de dever ou inobservância de proibição, de natureza funcional. As sanções mais comuns são: a) advertência ou repreensão, previstas para faltas leves; b) suspensão; c) demissão; d) cassação de aposentadoria ou disponibilidade.
  - e) *Prescritibilidade.* Assim que tomar conhecimento do fato, a administração tem prazo prescrito para promover a atuação disciplinar;
  - f) *Motivação.* Os atos referentes ao arquivamento de sindicância, à imposição de pena e à absolvição devem ser motivados, ou seja, a autoridade competente deve explicitar as razões de fato e de direito que levaram à decisão, com base nos elementos dos autos.

## 12.2. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

Processo administrativo disciplinar é a modalidade de processo administrativo que consiste na sucessão ordenada de atos, destinados a averiguar a realidade de falta cometida por servidor, a ponderar as circunstâncias que nela concorreram e aplicar as sanções pertinentes<sup>47</sup>.

Processo administrativo disciplinar não se confunde com *sindicância*. Esta pode assumir dois significados: primeiro, para designar o meio de verificar fatos pouco definidos e possível autoria; segundo, para denominar o processo administrativo disciplinar que apura faltas leves e suscetíveis de penas.

As sindicâncias e processos administrativos disciplinares tramitam perante comissões denominadas *processantes*, *disciplinares* ou *de sindicância*. As comissões não têm a função de dar a decisão final da sindicância ou do processo administrativo disciplinar. Isto cabe à autoridade administrativa.

---

<sup>47</sup> *Idem*, p. 358; Cretella Júnior, Jose. Ob. cit., *Manual...*, p. 373.

São cinco as fases do processo administrativo disciplinar: a) *Instauração*: ato da autoridade que dá início ao processo; b) *Instrução*: coleta de provas e outros elementos elucidadores; c) *Defesa*; d) *Relatório*: descrição do conjunto apurado e de apresentação da conclusão da comissão no tocante a condenação ou absolvição do indiciado; e) *Julgamento*: ato da autoridade competente, no sentido da absolvição ou condenação do indiciado.

Do ato impositivo de sanção disciplinar cabe recurso administrativo, na modalidade de *pedido de reconsideração* e de *recurso hierárquico*. Cabe ainda a *revisão* do processo, quando ocorrer fatos novos ou circunstâncias suscetíveis de justificar a inocência do punido ou a inadequação da penalidade aplicada.

### **13. OS FUNDAMENTOS DA NEGOCIAÇÃO COLETIVA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Não resta dúvida que as relações de trabalho na atividade pública contam com procedimentos bastante diferenciados em comparação com as mesmas relações no setor privado.

Esta constatação, entretanto, não autoriza superlativos nas distinções.

A finalidade do trabalho prestado, sempre realçada como a mais alta expressão de alcance do *interesse público*, em *absoluto transforma as relações dos servidores públicos intransponíveis à participação*. O mesmo se aplica em relação à *autoridade*. Em tese, o estado impõe aos seus servidores as restrições que considera necessárias para proteger sua autoridade.

Ambos os aspectos destacados, contudo, *não reclamam a unilateralidade como condição de existência*.

Podem perfeitamente atuar em um ambiente de participação sem perderem a essência efetivamente necessária, em detrimento, por conseguinte, do *fetichismo* dos juristas tradicionais acerca do interesse público<sup>48</sup> e da autoridade.

---

<sup>48</sup> Gordillo, Augustin. *Tratato de Derecho Administrativo*, Tomo II, Buenos Aires, Ediciones Macchi, 1980, pp. 13-18.

A negociação coletiva atua decisivamente sobre as formas de determinação das condições de trabalho no serviço público, tradicionalmente caracterizadas pela *decisão unilateral do empregador*.

O movimento de ruptura com o unilateralismo tem sido constante nos últimos anos, manifestando-se das mais diversas formas. Observamos desde a ocorrência de formas indiretas de participação dos servidores (por exemplo, consultas informais ou mesmo oficiais) – que apenas atenuam, mas não retiram da autoridade governamental a faculdade de determinar *unilateralmente* as condições de trabalho – até formas (raras) mais completas de determinação *bilateral* (negociação coletiva de fato).

Na verdade, o processo de reconhecimento das negociações tende a desenvolver-se depois de um período de negociação informal ou “*de fato*”.

Porém, a institucionalização da negociação coletiva é necessária para que o processo seja mais previsível e eficaz.

As normas adotadas para institucionalizar a negociação coletiva, assim como algumas das questões que podem ser negociadas, têm sido influenciadas pelos métodos do setor privado, ainda que com algumas variações importantes.

O ajuste da legislação com a prática que regula a negociação coletiva às especiais condições do serviço público é, contudo, uma questão controversa.

A tendência internacional mais relevante é que a regulamentação legal dos distintos aspectos da negociação (procedimentos, questões que se negociam, unidades de negociação) e de outras formas para determinar as condições de trabalho no serviço público é consideravelmente mais detalhada que no setor privado.

O caráter detalhado das normas que regulam a negociação no serviço público deriva da índole peculiar do empregador na função pública, da necessidade de conciliar o processo de negociação com o interesse do público e do fato de que o desenvolvimento da negociação coletiva representa freqüentemente uma renúncia às modalidades unilaterais de determinação das condições de trabalho por parte dos

governos e dos poderes executivos, exigindo que tal determinação considere a tradição da supremacia legislativa.

Com o passar do tempo, o perfil da atividade pública vem aproximando-se indubitavelmente da atividade privada, sobretudo com as parcerias na administração pública dinamizadas na última década. Esta aproximação, inexoravelmente, leva os servidores a uma busca crescente por uma participação mais ativa e intensa nos processos de decisão. Do mesmo modo, cada vez mais o estado se apropria de institutos próprios do setor privado, como é o caso dos *servidores temporários* e da busca pela chamada *administração pública gerencial*.

Na mesma linha, a figura do estado como “*empregador modelo*”, no geral, não existe mais. As condições de trabalho daqueles que prestam serviços aos órgãos públicos estão fortemente modificadas, chegando em alguns casos até mesmo à deterioração. Como conseqüência, os conflitos até então latentes passam a se manifestar com mais freqüência e de maneira mais aberta, exigindo por isso um tratamento adequado e compatível com as regras de solução de conflitos próprios das sociedades democráticas.

Não obstante o conjunto de fatores incidentes com a transformação do estado, o serviço público cada vez mais ocupa o centro da vida econômica e social, principalmente nos países em desenvolvimento.<sup>49</sup> Ou seja, o serviço público é um grande polo de vitalidade econômica e social.<sup>50</sup> Daí porque os servidores públicos, prestadores de serviços públicos, no contexto do estado democrático e de direito, devem gozar de mecanismos que assegurem relações de trabalho participativas.

Portanto, regular adequadamente as relações de trabalho no setor público, é uma das principais formas de dar dinamismo, densidade e qualidade aos serviços públicos. A negociação coletiva, por seu turno,

---

<sup>49</sup> Treu, Tiziano. “Relaciones de Trabajo en la Administración Pública: un estudio comparativo”, in Treu, Tiziano (org.). *Relaciones de Trabajo em la Administración Publica*, Ginebra, OIT, 1993, p. 3.

<sup>50</sup> No Brasil, p.ex., o número de servidores e empregados na atividade pública representa 23% de toda a população empregada no país (IBGE. *Anuário Estatístico do Brasil*, Vol. 57, Brasília, IBGE, 1997, pp. 2-100).

ainda é o melhor e mais adequado instrumento de participação nas relações de trabalho em sentido geral. O legislador constituinte, a rigor, não se distanciou desse horizonte. Pelo contrário.

Neste sentido, o regime jurídico e os direitos sindicais dos servidores públicos desempenham papéis especiais.

#### **14. ASPECTOS ESSENCIAIS PARA O DESENVOLVIMENTO DA NEGOCIAÇÃO COLETIVA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

A negociação coletiva é o processo pelo qual se chega a um instrumento normativo. A Convenção nº 154, de 1981, da OIT declara que *“a expressão negociação coletiva compreende todas as negociações entre um empregador, um grupo de empregadores ou uma organização ou várias organizações de empregadores, de um lado, e uma organização ou várias organizações de trabalhadores, de outro lado, com o fim de: a) fixar as condições de trabalho e emprego, b) regular as relações entre empregadores e trabalhadores, ou c) regular as relações entre empregadores ou suas organizações e uma organização ou várias organizações de trabalhadores, ou alcançar todos esses objetivos simultaneamente.”*

Os instrumentos normativos são definidos pela Recomendação nº 91, de 1951, da OIT como *“todo o acordo escrito relativo às condições de trabalho e emprego, celebrado entre um empregador, um grupo de empregadores ou uma ou várias organizações de empregadores, por um lado, e por outro lado, uma ou várias organizações representativas de trabalhadores, ou na ausência de tais organizações, representantes dos trabalhadores interessados, devidamente eleitos e autorizados por estes últimos, de acordo com a legislação nacional”*.

Negociação coletiva, portanto, é um processo participativo voltado ao estabelecimento de condições de trabalho e emprego.

O simples estabelecimento do processo de negociação subtrai do *princípio da unilateralidade a qualidade de referencial central das relações de trabalho no setor público*. Como processo, contempla fases e procedimentos próprios, que por sua vez, são definidos em função da conformação que cada realidade confere aos seguintes aspectos da negociação coletiva:

- a) tipos;
- b) sujeitos, destinatários e matérias;
- c) procedimentos;
- d) níveis;
- e) sistema de composição dos conflitos;
- f) efeitos jurídicos dos instrumentos normativos;
- g) garantia do exercício do direito de greve.

Pela natureza e objeto do presente estudo, abordaremos apenas o essencial desses aspectos, visando apresentar as particularidades, no Brasil, no tocante ao serviço público.

### **14.1. TIPOS DAS NEGOCIAÇÕES COLETIVAS**

Os tipos das negociações coletivas estão estritamente vinculados com o objeto dos instrumentos normativos. As negociações coletivas podem versar sobre diversos assuntos no campo de trabalho. Desse modo, podem ser<sup>51</sup>: a) *normativas*, que se destinam a regular as condições de trabalho; b) *institucionais*, que visam criar novas instituições, por exemplo, regime especial de aposentadoria, regime especial de proteção ao desemprego; c) *transacionais*, destinadas a encerrar um conflito; d) *decisionais*, que têm por objetivo estabelecer condutas e parâmetros sobre a gestão empresarial.

No Brasil, as negociações coletivas efetivamente não existem no setor público. Existem consultas, acertos informais e negociações voltadas a encerrar conflitos. Não há, como tendência, por parte do poder público em todas as suas esferas, uma disposição para entabular a negociação coletiva.

Nem mesmo o aumento de empregados públicos mudou este panorama. Com isso, mesmo com todas as possibilidades asseguradas pelo texto constitucional, os servidores públicos nacionais, como padrão preponderante, não gozam de relações de trabalho minimamente participativas. Prevalece no setor um perfil de relações trabalhistas autoritário.

---

<sup>51</sup> Camerlynck, G.H.; Lyon-Caen, Gérard; Pellissier, Jean. *Droit du Travail*, Paris, Dalloz, 1986, p. 838.

## 14.2. SUJEITOS, DESTINATÁRIOS E MATÉRIAS

A definição dos titulares da negociação e dos destinatários de seu resultado é o primeiro aspecto a ser considerado.

Os titulares da negociação são os atores que impulsionam o processo. É fundamental que sejam representativos e que estejam organizados de acordo com os níveis de negociação que desenvolvem ou pretendem desenvolver.

Isto significa que os “negociadores” devem ser representativos, ou seja, que representem um número significativo de pessoas.

A questão da representatividade implica definir objetivamente os critérios de aferição da mesma. É importante, porém, não confundir *representatividade* com *existência*.

De acordo com o princípio fundamental da liberdade sindical, não existe limite quantitativo para sindicatos e organizações de trabalhadores. O único obstáculo é que somente poderão usufruir das atribuições *sindicais plenas* – de ser interlocutor nas negociações coletivas, em colegiados e em outras formas de representação –, as organizações mais representativas, isto é, aquelas que atenderem os requisitos de representatividade estabelecidos por lei<sup>52</sup>.

A representatividade deve ser a mais realista possível e coincidente com os níveis de negociação. A conjunção com o nível de negociação pode, perfeitamente, derivar representações uniformes em todos os níveis, assim como, diferenciadas.

De qualquer modo, não cabe, sob pena de transgressão à liberdade sindical, critérios discriminatórios e facultar ao empregador a “*escolha*” do sindicato mais representativo.

Os *destinatários* da negociação coletiva são os beneficiados da mesma. Neste ponto o que importa é definir *quem está* e *quem não está* coberto pela negociação coletiva.

---

<sup>52</sup> Sobre o assunto ver: Siqueira Neto, José Francisco. ob. cit., *Liberdade Sindical...*, pp. 107-112.

Em países em que o corte dos “funcionários típicos de estado” é feito pelos cargos e funções, e não pelo regime jurídico, a exclusão dos beneficiários fica mais fácil.

A definição dos “funcionários típicos de estado”, não obstante os recortes genéricos, depende do exame específico de cada realidade.

O conteúdo das negociações é outro tema importante. Averiguamos *o que pode* e *o que não pode* ser objeto de negociação coletiva. Na administração pública existem assuntos que são referidos ou limitados em lei. Não são assuntos proibidos, mas apenas com espaços de liberalidade limitados.

Dessas particularidades derivam os sistemas de *consulta* e de *negociação*. As *consultas* não comportam negociação, mas obrigam a conduta do empregador. São destinadas geralmente às matérias mais problemáticas do ponto de vista da manutenção do poder do empregador.

A relação entre as diversas formas de determinação das condições de trabalho não é única. Mesmo nos países que consagram a negociação coletiva, ainda se recorre a outros métodos, de acordo com a natureza do problema.

De maneira geral o alcance da negociação no setor público é mais limitado que no setor privado. Nas duas realidades (pública e privada) o reconhecimento da negociação coletiva está limitado pelo fato de algumas questões serem reservadas para a adoção unilateral por parte da administração.<sup>53</sup>

Por isso, algumas realidades contemplam as *matérias sujeitas à unilateralidade*, *matérias objeto de consulta obrigatória* e *matérias objeto de negociação obrigatória*. Com o fortalecimento das consultas e da negociação coletiva, conseqüentemente, enfraquece as matérias sujeitas a decisões unilaterais.

No Brasil, mesmo diante da garantia da sindicalização dos servidores públicos a partir da CF de 1988, não foram desenvolvidos e

---

<sup>53</sup> D'Antona, Massimo. *Nuovo rapporto di lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Roma, Ediesse, 1995, p. 58.

institucionalizados mecanismos próprios da negociação coletiva e de relacionamento permanente por local de trabalho. Devido a tais circunstâncias, os sindicatos dos servidores públicos da administração direta no Brasil, desenvolvem ações sindicais mais gerais, fazem greves, mas não conseguem negociar coletivamente.

Modificar este cenário implica transformar profundamente as práticas dos atores das relações de trabalho. Nesta perspectiva, a representação dos atores sociais ganha especial relevância.

Muito embora já ressaltado, cabe lembrar uma vez mais que os sindicatos dos servidores públicos são muito semelhantes com os do setor privado.

O art. 8º da CF estabeleceu a unicidade sindical por categoria. Duas foram as conseqüências desta norma constitucional no âmbito da administração pública. Primeira, o aparecimento de um número significativo de sindicatos numa mesma categoria (como é vedada a interferência e a intervenção dos poderes públicos efetivamente não negociam, a unicidade sindical não tem sido argüida). Segunda, o aparecimento de um número também significativo de sindicatos de profissão e/ou municipais.

O legislador constituinte de 1988 não consagrou a liberdade sindical nos moldes preconizados pelos instrumentos normativos da OIT, especialmente as Convenções nºs. 87, 98, 135 e 151 e as Recomendações 143 e 159. As Convenções nº 87 e 151 ainda não foram ratificadas pelo Brasil.

Dentre os preceitos consagrados pelos mencionados instrumentos da OIT, os mais críticos – de modo geral – para os servidores públicos atualmente são os relativos:

- a) às organizações, o direito de elaborar seus estatutos e regimentos, eleger livremente seus representantes, organizar sua administração e atividades e formular seus programas de ação;
- b) à obrigatoriedade de abstenção de intervenção por parte das autoridades públicas no sentido de limitar a liberdade sindical ou cercear seu exercício legal;
- c) à garantia do livre exercício do direito sindical;

- d) à adequada proteção às organizações contra atos de ingerência na sua constituição, funcionamento e administração;
- e) à efetiva proteção contra qualquer ato que discrimine os representantes de trabalhadores no emprego, em virtude de suas funções ou atividades como representantes de trabalhadores ou de sua filiação sindical ou de participação em atividades sindicais;
- f) à proteção dos servidores públicos contra atos anti-sindicais;
- g) à completa independência das organizações de servidores públicos em relação às autoridades públicas;
- h) à proteção das organizações de servidores públicos contra atos de ingerência de autoridade pública.

Ante a inexistência da liberdade sindical, a representação sindical e a representação dos trabalhadores por local de trabalho também não mereceram regulamentação legal. Com isso, os sindicatos no setor público caracterizam-se pela incidência individual ou acumulada dos seguintes fatores: *invasão de bases de representação geral; sindicatos de profissões; e sindicatos municipais.*

Essa imprecisão, indefinição e concorrência de representação presentes na maioria dos sindicatos dos servidores públicos geram um cenário de imensas dificuldades para a realização da negociação coletiva, necessitando, por isso, de regras claras de aferição de representatividade para que se possa identificar com segurança os verdadeiros interlocutores dos servidores nas negociações e evitar a subsistência de sindicatos meramente formais, e com isso, facilitar a prática de atos anti-sindicais que, nos últimos tempos, tem surgido de maneira recorrente.

Mediante o quadro apontado, não cabe dúvida que o direito de sindicalização no setor público está atualmente fortemente restringido no Brasil e que a representação da administração pública é caótica.

As responsabilidades de gestão não estão claramente definidas, uma vez que sua autoridade está dispersa entre distintos órgãos e funcionários. Não existe uma política de coordenação permanente dos contatos entre as partes. Na verdade, prepondera na maioria dos administradores públicos nacionais, a idéia de que as relações com os

sindicatos e com representantes de pessoal são meros contatos políticos, fora da esfera administrativa.

Em razão da inexistência da negociação coletiva, as questões relativas aos destinatários e matérias da negociação coletiva restam prejudicadas.

### **14.3. PROCEDIMENTOS**

Os procedimentos definem o processo e as etapas de negociação. Cuidam dos detalhes da abertura das negociações, do calendário de reuniões e encontros, das deliberações, do registro e publicação dos instrumentos normativos em caso de acordo. No setor público, os procedimentos são mais formais que no setor privado. Etapas como, por exemplo, a abertura das negociações, a convocação das mesas de negociações e o processo de aprovação e publicação dos instrumentos normativos, passam por rituais mais solenes. Os procedimentos devem, por isso, corresponder fielmente ao movimento das partes no processo.

No Brasil, não existem procedimentos de negociação consolidados em lei. Como a dinâmica das relações no Brasil são referidas nos “acertos informais” e em raras consultas, os movimentos de ajuste são próprios de cada realidade, sem qualquer característica geral.

Mesmo o recebimento dos dirigentes sindicais em audiência é muito difuso e freqüentemente recusado pelos administradores públicos.

Um tratamento mais acolhedor é evidente nos poderes legislativo e judiciário, mas é superficial, ocasional e não reflete uma tendência geral.

Há indefinição sobre o assunto. Como não há ainda obrigação de negociar, salvo as situações muito agudas de enfrentamento político, os dirigentes sindicais podem ser até recebidos, sem que haja necessariamente um seguimento de negociação. Isto porém, não contribui para diminuir as dificuldades de relacionamento das partes, sobretudo sobre as garantias mínimas dos dirigentes sindicais.

#### **14.4. NÍVEIS**

Níveis da negociação são os campos em que ela se desenvolve. Conforme a nossa estrutura federativa, podem ser gerais (todos os servidores) ou particulares (por órgãos, poder ou até mesma área) nos âmbitos nacional, estadual, municipal e distrital.

O mais importante a ser considerado na questão dos níveis é que os mesmos devem respeitar, em cada esfera hierárquica específica e em obediência ao princípio federativo, uma coordenação entre eles. Tal situação é vital no setor público, embora seja questionada no setor privado por aqueles que defendem o dirigismo da negociação para um nível específico.

No Brasil, os níveis dos “acertos informais” e das raras consultas são isolados, pontuais, desarticulados estruturalmente. As entidades gerais dos servidores raramente conseguem desenvolver alguma atividade além das greves de caráter negociado.

As organizações mais expressivas dos servidores públicos são as representantes gerais, de acordo com os entes federados (União, estados, municípios e Distrito Federal), com especial relevo para os sindicatos dos servidores municipais. As entidades representantes por área mais atuantes são as da área da saúde, educação e previdência social. Os servidores dos poderes legislativo e judiciário também gozam de especial representatividade.

#### **14.5. SISTEMA DE COMPOSIÇÃO DOS CONFLITOS**

Os conflitos de trabalho dividem-se basicamente entre conflitos *individuais* e *coletivos* e conflitos *de direito* e *de interesses*.

A distinção entre conflitos individuais e coletivos se refere à parte que formalmente litiga e também ao tipo de interesses em jogo (individuais ou do grupo). A distinção entre conflitos de interesses e de direitos esteia-se nos motivos do litígio. *Conflitos de interesse* referem-se à promulgação de novas normas ou modificação das existentes; os *conflitos de direito* versam sobre a interpretação de normas existentes (sejam jurídicas ou contratuais).

A forma de composição dos conflitos, portanto, atua de maneira decisiva na estrutura da negociação, posto que pode fortalecer a negociação ou inibi-la, de acordo com a opção do legislador.

Os conflitos de direito na maioria das vezes são resolvidos judicialmente, muito embora outros mecanismos extrajudiciais (conciliação, mediação, arbitragem) possam perfeitamente ser acolhidos. Pelo contrário, os conflitos de interesse, por sua própria natureza, são insuscetíveis de resolução pela via judicial. Necessitam de meios alternativos.

No setor público, todavia, além dos mecanismos tradicionais da conciliação, mediação e arbitragem, voluntárias ou compulsórias, públicas ou privadas, há que se considerar o importante papel desempenhado pelo poder legislativo (federal e estadual).

Não obstante essa particularidade, vários países constituem “comissões de acompanhamento ou seguimento de negociações”, com funções variadas, seja para acompanhar as negociações e trabalhar na perspectiva do ajuste e acerto final, seja para acompanhar o desenvolvimento da negociação para observar o comportamento das partes e sugerir correções posteriormente.

A configuração do sistema de composição de conflitos pode aniquilar a negociação coletiva, caso não preserve os primados fundamentais da negociação voluntária e a aplicação neste âmbito da liberdade e autonomia sindical. A decorrência deste tema são os efeitos dos instrumentos normativos.

No Brasil, como não há negociação, os meios alternativos de composição de conflitos judiciais ou extrajudiciais não se manifestam.

#### **14.6. EFEITOS DOS INSTRUMENTOS NORMATIVOS**

Os instrumentos normativos resultantes da negociação coletiva, ainda que referendados pelas organizações competentes e pelos agentes públicos, não têm efeitos vinculantes sobre os servidores interessados, tal como ocorre no setor privado. Geralmente necessitam de aprovação e/ou promulgação de um ato da autoridade competente.

Isto, contudo, varia de acordo com as especificidades nacionais.

Mas o essencial é encontrar um ponto de equilíbrio entre a negociação coletiva, o poder executivo e o poder legislativo, sem com isto, invadir as respectivas competências.

Um aspecto importante desta questão é a vigência dos instrumentos normativos, sobretudo a vigência extratemporal, isto é, os efeitos jurídicos do instrumento normativo após o término de vigência deste.

Este assunto vincula-se ao sistema de composição de conflitos. Dentre tantas alternativas à questão, nos parece mais razoável aquela que estende os efeitos do instrumento vencido até que outro o revogue expressamente.

Este aspecto é inaplicável à situação atual brasileira, devido à inexistência de negociação coletiva e, conseqüentemente, de instrumentos normativos dela decorrentes.

#### **14.7. GARANTIA DO EXERCÍCIO DO DIREITO DE GREVE**

A garantia do direito de greve é essencial para a efetividade do processo de negociação coletiva. Ela é o contrapeso em favor dos empregados. Sem garantia do direito de greve e a proteção contra arbitrariedades dela decorrentes, a negociação coletiva não passa de uma farsa, posto que a parte mais forte imporá suas condições e poder à mais fraca.

Em alguns países, os sindicatos autoregulamentaram o exercício do direito de greve. Esses códigos adotam medidas efetivas de cautela no exercício da greve, de acordo com as circunstâncias, como o pré-aviso, a manutenção dos serviços mínimos. O objetivo dos sindicatos com a autoregulamentação é evitar que o direito de greve seja regulamentado de maneira genérica pelo legislador, inserindo, desta maneira, medidas que não permitam o enfoque seletivo das circunstâncias específicas.

A previsão constitucional brasileira reclama regulamentação da greve por lei específica. As limitações às medidas de força baseiam-se em diferentes critérios. Alguns aparecem inclusive, no setor privado, enquanto outros são privativos da administração pública. Os principais referem-se:

- a) aos objetivos da ação: greves exclusivamente trabalhistas, de solidariedade e de caráter político;
- b) à forma de ação: ocupação; greves rotativas, operação padrão, etc.;
- c) à exigência de autorização do sindicato;
- d) à exigência que se esgotem todos os procedimentos de solução dos conflitos;
- e) à condição jurídica dos servidores públicos: com ou sem direito de negociação e de greve;
- f) à manutenção dos serviços essenciais;
- g) ao pré-aviso.

No Brasil, segundo decisão do plenário do STF (MI 20-4, RDA 207/226), o dispositivo constitucional acerca da greve no serviço público trata de “norma de eficácia meramente limitada, desprovida, em conseqüência, de auto-aplicabilidade, razão pela qual, para atuar plenamente, depende da edição da lei complementar exigida pelo próprio texto da Constituição”. A decisão, anterior à redação dada pela EC 19/98, alude à lei complementar, não mais exigível em virtude da modificação operada por esta.<sup>54</sup>

Diante de tal decisão, os servidores públicos somente poderiam se valer do direito de greve quando o mesmo fosse regulamentado por lei específica. Mesmo assim, as greves continuam ocorrendo.

## **15. CONCLUSÕES**

As recentes ECs de nº 19, de 4 de junho de 1998 e nº 20, de 15 de dezembro de 1998, relacionadas respectivamente à reforma administrativa e ao sistema de previdência social, modificaram sensivelmente os artigos 37 a 42 da CF de 1988, concernentes à administração pública.

Ainda é uma incógnita o impacto dos eventuais questionamentos judiciais em defesa dos direitos anteriormente adquiridos (especialmente em relação a padrões remuneratórios e aposentadoria). Isso, todavia, malgrado a relevância pontual, refere-se a circunstâncias formais e de repercussão individualizada. Apesar desses assuntos comportarem um

---

<sup>54</sup> Custódio, Antônio Joaquim Ferreira. ob. cit., p. 49.

forte potencial de expressão econômica, não cremos que os mesmos representem grandes desafios futuros.

Imaginamos que os verdadeiros desafios são estruturais.

Os aspectos mais tensos desta área referem-se:

- a) à *configuração concreta do princípio da eficiência* como uma das diretrizes da administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios;
- b) à sindicalização, à negociação coletiva e ao exercício do direito de greve dos servidores públicos em geral;
- c) ao desenvolvimento das contratações por tempo determinado;
- d) ao desenvolvimento dos regimes jurídicos dos servidores;
- e) aos novos sistemas remuneratório e previdenciário;

Dos assuntos elencados, entretanto, acreditamos que o relativo aos direitos sindicais na administração representa o maior desafio. São enormes as resistências à consagração de um sistema que contemple efetivamente relações de trabalho mais dialogadas.

O ordenamento jurídico nacional assegura a negociação coletiva de trabalho na administração pública direta. O problema, porém, é adequar a legislação infraconstitucional para possibilitar o pleno e estruturado desenvolvimento da negociação.

A trajetória sindical corporativista brasileira junto com o anacrônico artigo 8º da CF, comprometeram decisivamente a liberdade sindical e a negociação coletiva em geral e na administração pública, em particular, o direito de greve no setor deve ser regulamentado.

Para consolidar a negociação coletiva na administração pública direta, entretanto, não basta um mero acerto nos institutos de direito sindical. É necessária também uma correspondente adequação interna da administração pública para atingir tais intentos.

Esse processo envolve uma operação de política legislativa, mas requer sobretudo um trabalho de levantamento de dados essenciais para o funcionamento do sistema.

Por tais motivos, apresentaremos nossas conclusões identificando pontos de uma agenda para as mudanças com referência nos dois aspectos, de *política legislativa* e de *operações de suporte*.

Desta maneira, para consagrarmos definitivamente a negociação coletiva na administração pública direta, entendemos necessário a *ratificação por parte do Brasil, das Convenções nºs 87 e 151 da OIT*, que com as demais já ratificadas sobre a matéria (98, 135 e 154), atuarão como referencial para as legislações ordinárias. Após ou concomitantemente, deveríamos promulgar uma ou mais, dependendo da opção técnica preponderante, *legislação* que regulasse o seguinte:

I – no âmbito sindical:

- 1) a liberdade sindical das organizações de servidores públicos;
- 2) a proteção dos servidores públicos contra os atos anti-sindicais;
- 3) a completa independência das organizações de servidores públicos em relação às autoridades públicas;
- 4) a proteção das organizações de servidores públicos contra atos de ingerência de autoridade pública;
- 5) a adoção das garantias previstas na Convenção nº 87 da OIT;
- 6) as facilidades a serem concedidas às organizações dos servidores públicos de acordo com as diretrizes oferecidas pelo art. 6º da Convenção nº 151 da OIT;
- 7) o estabelecimento de critérios objetivos de aferição de representatividade sindical, com especial destaque para as organizações filiadas de âmbito nacional ou organizadas nacionalmente, mas que resguardem a natureza representativa das organizações;
- 8) o estabelecimento de um código de procedimentos das queixas, reivindicações e encaminhamentos;
- 9) o estabelecimento da representação dos servidores por local de trabalho, proporcional ao número de servidores, assegurando a representação de todos os setores da administração específica, tendo como referência os padrões internacionais em relação ao número de representantes, atribuições, direitos, deveres, garantias e responsabilidades.

## II - no âmbito das negociações coletivas:

- 1) medidas apropriadas para incentivar e promover o pleno desenvolvimento e utilização da negociação de termos e condições de trabalho entre autoridades públicas e as organizações de servidores públicos, assim como de outros métodos que permitam aos representantes de servidores públicos participar da definição dessas matérias;
- 2) a não utilização da representação dos servidores por local de trabalho para o enfraquecimento da posição das organizações de servidores;
- 3) o acesso às informações públicas concernentes à situação econômica e social das unidades negociadoras;
- 4) o incentivo da negociação em todos os níveis e âmbitos;
- 5) o estabelecimento de critérios objetivos de identificação e determinação das unidades de negociação;
- 6) a obrigatoriedade de negociar os assuntos pertinentes;
- 7) a obrigatoriedade de negociar de boa-fé;
- 8) a busca da solução dos conflitos coletivos através dos mecanismos voluntários, públicos e privados;
- 9) a clara identificação dos assuntos passíveis de negociação;
- 10) o reconhecimento do respectivo poder legislativo como uma instância necessária do processo de negociação;
- 11) o estabelecimento de um procedimento de negociação condizente com as especificidades e condicionantes impostas pelos prazos e recursos orçamentários;
- 12) o estabelecimento de um procedimento de negociação contemplando de alguma forma a participação dos representantes da sociedade civil;
- 13) o estabelecimento de regras claras em relação ao início, andamento e encerramento das negociações, desestimulando pleitos cuja solução extrapolaria os limites do objeto da negociação;
- 14) a relação hierárquica entre os vários instrumentos normativos relativos a cada administração;
- 15) os requisitos de validade, exigindo, sobretudo, o depósito obrigatório dos instrumentos junto a um órgão público estabelecido de comum acordo entre as partes;

16) a obrigatoriedade de consideração das propostas de consenso pelos respectivos poderes legislativos.

III – no âmbito do direito de greve:

- 1) a consolidação do conceito da norma constitucional referente ao direito de greve, no tocante à titularidade, oportunidade e interesses a defender;
- 2) a definição e a garantia dos serviços e atividades essenciais de acordo com o entendimento do Comitê de Liberdade Sindical da OIT;
- 3) a extinção de toda e qualquer forma de julgamento em função de formalidades atinentes à oportunidade e aos objetivos da greve;
- 4) o incentivo à autoregamentação;
- 5) a ressalva e garantia dos direitos dos cidadãos constitucionalmente tutelados;
- 6) o estabelecimento do processo de comunicação prévia à população;
- 7) o estabelecimento de sanções disciplinares proporcionais à gravidade da infração;
- 8) o estabelecimento de um procedimento detalhado sobre a deflagração, apuração da responsabilidade dos atores, limites ao exercício da greve, participação da sociedade na definição dos serviços mínimos; participação das administrações para evitarem prejuízos graves e riscos iminentes aos direitos das pessoas constitucionalmente tuteladas;
- 9) a proteção aos grevistas, impedindo inclusive a discriminação dos trabalhadores pelo fato de participarem de greves;
- 10) o estabelecimento de sanções aos administradores que discriminarem trabalhadores grevistas e, no curso das greves, valerem-se de artifícios destinados a subtraírem as garantias dos grevistas;
- 11) a obrigação que as greves somente poderão ser deflagradas após o esgotamento dos procedimentos de solução dos conflitos.

Quanto às *operações de suporte* ao processo legislativo ou a própria organização das administrações para o desenvolvimento das

negociações coletivas, seria importante considerar três fases: a) levantamento e organização das informações; b) adequação de estruturas e treinamento; c) acompanhamento e avaliação.

Na primeira fase, nas realidades que evidentemente o necessitarem, seria realizado um amplo levantamento e análise de informações sobre as organizações sindicais, de dados gerais e correlatos incidentes sobre a gestão de pessoal e das condições de trabalho efetivamente cumpridas por todos os servidores.

Na segunda fase, com os dados colhidos na primeira, deveriam as administrações e organizações sindicais adaptarem suas respectivas estruturas para o desenvolvimento da negociação coletiva em todos os níveis e possibilidades, e capacitar suas respectivas equipes para o desempenho das novas atividades.

Na terceira fase, as partes separadamente, mas sobretudo a administração, deveriam cuidar do acompanhamento permanente das negociações, através da informatização e análise de dados, e patrocinar um sistema de avaliação com a participação da sociedade civil.

Enquanto as mudanças legislativas não ocorrem, nada impede, entretanto, que administrações e organizações dos servidores públicos adotem procedimentos compatíveis com as regras constantes dos instrumentos da OIT sobre os assuntos acima descritos.

Apesar de significativa organização sindical e das enormes possibilidades de negociação coletiva no Brasil, não existe ainda no país um ambiente político e institucional favorável ao amplo desenvolvimento das relações coletivas de trabalho no setor público. Reverter esse cenário<sup>55</sup> no início do século XXI é talvez um dos maiores desafios da democracia brasileira.

---

<sup>55</sup> Com referência nas Convenções 87, 98, 135 e 151 da OIT.



# .REFORMA DO ESTADO E NEGOCIAÇÃO COLETIVA

Antônio Augusto Junho Anastasia<sup>55</sup>

## 1. INTRODUÇÃO

Este artigo avalia as repercussões da reforma do Estado brasileiro, introduzida pela Emenda Constitucional (EC) nº 19/98, no âmbito das negociações coletivas de trabalho, em especial diante do retorno do regime celetista à seara da administração pública.

Para tanto, faz uma breve descrição histórica da evolução da prestação laboral no Brasil, identificando os motivos que levaram o constituinte derivado a realizar a supra citada reforma. São averiguados os desdobramentos destas modificações, mormente no campo das negociações coletivas de trabalho.

A relevância deste estudo é evidente, tendo em vista que o retorno do regime trabalhista à administração direta, autárquica e fundacional, mais de dez anos após a unificação do regime jurídico do servidor público, trará novas dificuldades e perplexidades na esfera do serviço público, que devem ser de antemão conhecidas e discutidas.

## 2. ESPÉCIES DE PRESTAÇÃO LABORAL AO ESTADO

O vínculo que une uma pessoa a uma entidade sob o ângulo profissional, em caráter permanente, pode ser, basicamente, de natureza pública ou privada.

As relações profissionais com o Estado foram estudadas, originalmente, pela doutrina francesa, que concebeu, com muito brilho, o denominado regime estatutário. Por este regime, reconhecia-se que o funcionário (denominação francesa) não agia em nome próprio, mas sim como agente do Poder Público, em verdade ele seria uma parte do Estado em ação, conforme sistematizou o jurista alemão Otto Gierke,

---

<sup>1</sup> Professor da Faculdade de Direito da UFMG. Ex-Secretário Executivo dos Ministérios do Trabalho e Emprego e da Justiça.

com a sua “teoria do órgão”. Deste modo, a sua relação com o Poder Público caracteriza-se como de direito público, sob a égide do ato de investidura, pelo qual o Estado atribui parcela de seu poder ao servidor, seu agente, para em seu nome agir. Não seria, portanto, uma relação meramente trabalhista, pelo que os funcionários não poderiam ser classificados como trabalhadores, em seu sentido específico.

Assentada a natureza pública do vínculo estatutário, típico do serviço público, iniciou-se outra discussão sobre a questão da organização do sistema dos agentes públicos. Duas correntes se apresentam. A primeira defendendo a tese de que o sistema dos funcionários públicos deve se diferenciar do sistema próprio do mercado, aplicado no regime contratual, de direito privado, entre nós denominado trabalhista, sendo pois um sistema fechado. A segunda, por sua vez, alega que o sistema deve ser aberto, do mesmo teor dos trabalhadores privados.

É importante esta discussão doutrinária. Vejamos o que ensina a doutrina francesa:

*“A maneira mais simples de conceber a função pública é fazer dela um trabalho como qualquer outro, considerando a administração pública como uma imensa empresa que recruta e gera seu pessoal nas mesmas condições que todas as outras empresas industriais, comerciais ou agrícolas da nação.*

*Esse sistema tem a vantagem de assegurar uma boa inserção da administração na vida da nação. Na realidade, a administração não é um mundo à parte, ela é aberta: é a própria definição do sistema.*

.....  
*Estrutura fechada, o que significa que a administração pública é considerada como algo à parte na vida da nação, a qual exige características específicas e pessoal que lhe dedique toda sua atividade profissional... esse sistema comporta, então, dois elementos essenciais, o estatuto e a carreira.*

*O estatuto, que significa que existem regras particulares para a função pública e que os funcionários públicos não são assalariados ordinários, os assalariados do direito comum.”<sup>2</sup>*

---

<sup>2</sup> François Gazier, *La Fonction Publique dans le Monde*, Paris, Ed. Cujas, 1972, pp. 22-26.

Assim, temos que o regime jurídico do servidor público tem natureza estatutária, com um sistema fechado de organização, em carreiras, completamente distinto do modelo adotado pelo mercado privado.

Por seu turno, o regime celetista, típico do mercado privado, tem natureza contratual, bilateral, de direito privado, vinculado a um sistema aberto de carreiras.

A par dos dois regimes mais significativos de prestação laboral ao Estado, cumpre lembrar a existência de formas anômalas e precárias de recrutamento, mediante contratação temporária, que não se caracteriza nem em um regime nem em outro, mas apresenta peculiaridades próprias, tendo em vista as necessidades emergentes da administração.

### **3. EVOLUÇÃO HISTÓRICA**

No Brasil, a organização da prestação laboral ao Estado, com algum sentido técnico e de modernidade, remonta à década de 30 do século XX, no governo do Presidente Getúlio Vargas.

Imbuído do espírito reformista e percebendo a necessidade de modernizar o serviço público federal, de modo a garantir as suas políticas desenvolvimentistas e industriais, o Presidente Vargas empreendeu um gigantesco esforço na tentativa de organizar, sistematicamente, a estrutura administrativa federal brasileira.

Antes dele, sob o regime da República Velha, não existiam regras para o provimento dos cargos públicos, nem regime jurídico assim entendido, para os então funcionários públicos. Prevalencia o regime patrimonialista em sua essência. A nomeação era um ato puramente político, do livre alvitre do chefe político, sem qualquer valoração de mérito ou necessidade da Administração.

Contra este estado de coisas, insurgiu-se o governo revolucionário de Vargas. Foi criado o poderoso Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), órgão público, diretamente vinculado ao Presidente da República, responsável pelas políticas de organização do serviço público federal.

Como uma das primeiras medidas do DASP, destaca-se a regularização da situação dos funcionários públicos no Brasil, com a edição do primeiro Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, datado de 1939.

Adotou-se, então, o regime estatutário como prevalente no serviço público, nos contornos que foram desenvolvidos pela doutrina francesa, responsável pela concepção moderna deste regime, de natureza legal, unilateral e de direito público.

Naturalmente, como seria imaginável no Brasil daquela época, o regime estatutário, por suas características, não foi abraçado de modo universal. As resistências foram muitas, especialmente daqueles acostumados ao regime anterior, despido de peias e amarras, pelo qual o administrador era livre para empregar os seus apaniguados e protegidos, sem limites quanto à forma de recrutamento, valor dos vencimentos e número de cargos, dentre outros.

De todo modo, a partir daí, o regime estatutário tornou-se o regime típico da administração pública, consagrado em todas as constituições vigentes no Brasil desde então.

Todavia, pouco afeito a este controle, o administrador brasileiro, formado sob outra cultura, não encontrou embaraços para a sua criatividade e desenvolveu diversas outras formas de prestação laboral ao Estado, em caráter supletivo ou acessório ao regime estatutário, sob condições mais flexíveis de recrutamento.

É o tempo dos recibados (sem vínculo formal, recebiam sua remuneração mediante simples recibos), dos tarefeiros (contratados precariamente para tarefas pré-determinadas), dos horistas e dos diaristas (recebiam por hora ou dia trabalhados). Criaram até mesmo a estranha figura do extra-numerário (aquele que era contratado pelo Poder Público além do número admitido na lei).

Estas e outras figuras de recrutamento excepcional ao regime estatutário davam azo, em todo processo constituinte, à uma ampla efetivação, ou seja a regularização da situação funcional dos funcionários que estavam fora do regime estatutário, desde que em exercício por tantos anos.

Por outro lado, enquanto Getúlio Vargas cuidava, com o DASP, de modernizar o serviço público, preocupava-se também em organizar o setor privado. Assim, com a criação do Ministério do Trabalho, iniciou uma vertiginosa sucessão de atos e fatos que culminaram com a edição, em 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT.

O seu objetivo, com esta legislação, era retirar o trabalhador brasileiro do mundo medieval no qual se encontrava, sem qualquer direito ou garantia. Para tanto, valeu-se da exitosa experiência italiana da “Carta Del Lavoro” e introduziu um regime contratual, de direito privado, bilateral, amparado em lei específica e fundamentado na hipossuficiência do trabalhador em matéria jurídica, o que resultou em legislação extremamente protecionista, vigente até hoje. Tão grande a repercussão de tal iniciativa que valeu ao Presidente Vargas o epíteto de “Pai dos Pobres”, que lhe acompanhou por toda a sua vida.

Este regime trabalhista, também denominado celetista, tinha sua aplicação no mundo do direito privado, das empresas e dos negócios, não sendo cogitado para o serviço público.

Todavia, a partir da década de 70, também do século passado, o Governo Federal brasileiro, empolgado com a época do “milagre brasileiro”, resolveu adotar o regime da CLT no serviço público, alegando que o regime estatutário era responsável pelo atraso da máquina estatal e que o êxito do regime trabalhista na iniciativa privada era demonstração suficiente de sua aplicabilidade também na seara pública. Naquele período, constatou-se, também, a larga criação de centenas de empresas estatais, submetidas ao regime jurídico de direito privado, estas sim com os seus empregados sob o pálio da CLT. O sucesso deste modelo, naquela época, motivou a tentativa de se espriar este regime para o serviço público.

Assim, às vésperas da Constituição Federal (CF) de 1988, era o seguinte o quadro da prestação laboral no Estado brasileiro: o regime prevalente, adotado pela Constituição vigente (1967/69), era o estatutário, mas ao seu lado conviviam formas anômalas de recrutamento, de caráter precário e transitório, e, em expressivo número, empregados celetistas da administração direta, autarquias e fundações públicas.

Deste modo, coexistiam, lado a lado, em uma mesma sala, pessoas desempenhando as mesmas funções, uns sob regime estatutário, outros sob regime trabalhista, com direitos e obrigações distintos.

#### **4. O MODELO CONSTITUCIONAL DE 1988**

A Assembléia Nacional Constituinte de 1987/88 encontrou a pretação laboral ao Estado dividida em dois grandes universos.

De um lado, o regime estatutário, prevalente no texto constitucional vigente, com larga adoção no seio do serviço público, sendo exclusivo para as funções ditas típicas do Estado, especialmente aquelas que expressavam poder de polícia administrativa.

De outro, o regime trabalhista, único nas empresas estatais, mas já muito difundido na administração pública em sentido estrito, especialmente em atividades técnicas e operacionais.

Com base na robusta opinião dos mais abalizados juristas brasileiros, o constituinte originário de 1988, sabiamente, resolveu unificar o regime jurídico dos servidores públicos sob a forma estatutária, com a denominação de regime jurídico único, nos termos do art. 39 da Constituição, em sua redação original.

A sua opção pelo regime estatutário, de direito público, de natureza legal, atendeu a opinião uníssona da doutrina pátria, senão vejamos:

“A teoria do ato unilateral atende certamente muito mais às diretrizes novas do direito administrativo, dominado pelas teses institucionais e pelas teorias sobre a natureza regulamentar de certas relações jurídicas anteriormente tidas como contratuais.”<sup>3</sup>

“Em tempos, pretendeu-se que o vínculo jurídico entre o Estado e o funcionário fosse de natureza contratual. De início, entendido como contrato de direito privado, mais tarde como contrato de direito público. Afinal, prevaleceu o entendimento correto, que nega caráter contratual

---

<sup>3</sup> Themístocles Brandão Cavalcanti, in *O Funcionário Público e o seu Estatuto*, F. Bastos, 1946, p. 138.

à relação e afirma-lhe natureza institucional. Isto significa que o funcionário se encontra debaixo de uma situação legal, estatutária, que não é produzida mediante um acordo de vontades, mas imposta unilateralmente pelo Estado e, por isso mesmo, suscetível de ser, a qualquer tempo, alterada por ele sem que o funcionário possa se opor à mudança das condições de prestação do serviço, de sistema de retribuição, de direitos e vantagens, de deveres e limitações, em uma palavra de regime jurídico.”<sup>4</sup>

“Os preceitos reguladores das relações jurídicas entre a Administração e o funcionário constituem as normas estatutárias, contidas no respectivo Estatuto e legislação correlata, explicitadas nos decretos e regulamentos expedidos para a sua fiel execução pelo Poder Executivo.”<sup>5</sup>

“Estamos com aqueles que sustentam ser a relação jurídica funcional fruto de ato unilateral do Estado, condicionada sua eficácia à necessidade de aceitação pelo nomeado, no prazo que a lei fixar.”<sup>6</sup>

“Chegamos, então, à teoria que escora na lei o vigamento da função pública. Não é o contrato nem o ato administrativo que formam e regem o vínculo, mas o ato legislativo, em sentido formal. O conjunto de preceitos legais que disciplinam uma relação de função pública denomina-se estatuto, daí as denominações teoria do estatuto e regime estatutário; nele se define uma situação abstrata e geral, um status ao qual se sujeitam os funcionários, estabelecendo-se, assim, uma situação jurídica.”<sup>7</sup>

“O caráter estatutário do vínculo jurídico entre o funcionário e o Poder Público, amplamente admitido pela doutrina e pela jurisprudência, é assinalado pela elasticidade das condições em que se

---

<sup>4</sup> Celso Antônio Bandeira de Mello, *Apontamentos sobre os agentes e órgãos públicos*, Ed. Revista dos Tribunais, 1987, p. 10.

<sup>5</sup> Hely Lopes Meirelles, *Direito Administrativo Brasileiro*, Ed. Revista dos Tribunais, 1989, p. 368.

<sup>6</sup> Márcio Cammarosano, *Provimento de Cargos Públicos no Direito Brasileiro*, Ed. Revista dos Tribunais, p. 34.

<sup>7</sup> Diogo de Figueiredo Moreira Neto, *Curso de Direito Administrativo*, Ed. Forense, p. 229.

exerce a função pública, unilateralmente modificadas pelo Estado, através de lei ou regulamento, para que os desígnios administrativos atinjam a sua finalidade, com a satisfação do interesse coletivo, visto que o funcionário é apenas instrumento da realização dos fins administrativos.”<sup>8</sup>

“No Brasil, tanto a doutrina quanto a jurisprudência, de forma quase uníssona, consagram a teoria estatutária da natureza jurídica da função pública. Superada está entre nós a tese contratualista.”<sup>9</sup>

“Modernamente, mesmo as teorias do contrato misto e do contrato de direito público perdem terreno entre os doutrinadores. Isso porque, mantido o conceito tradicional do contrato, de que faz lei entre as partes, se confundiria, nos seus efeitos, com o contrato de direito privado, e de nada adiantaria a adjetivação de contrato misto ou de direito público, pois teria de ser insuscetível de alteração unilateral por qualquer das partes, quanto aos seus direitos e deveres.

Ora, isso contraria todo o regime da função pública, que é modificado pelo Estado, unilateralmente, segundo o interesse coletivo, mediante textos legais e regulamentares, dispendo livremente sobre os direitos e deveres da outra parte, isto é, dos agentes públicos, sujeitando-os assim a uma situação objetiva, geral e abstrata, portanto estatutária.

Portanto, se se pretende que a relação jurídica entre o Estado e o agente público se perfaz, formalmente, mediante acordo de vontades, mas sob regime jurídico estatutário, objetivo, geral e abstrato, se há de reconhecer que o ato jurídico que rege esse vínculo é o *vereinbarung* dos alemães, o ato-união dos franceses ou o ato-acordo dos italianos, jamais o contrato, qualquer que seja o epíteto que se lhe empreste: privado, misto, de direito privado e público ou de direito público.”<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Theo Escobar, em “Pessoal Temporário no Serviço Público e seu Regime Jurídico em Face da Constituição”, *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*, nº 1:39, p. 140.

<sup>9</sup> Donaldo Percy Jaña y Montenegro, “Os Regimes Jurídicos dos Servidores Públicos”, *Revista do TRT - 8ª Região*, 11:49, p. 50.

<sup>10</sup> Oswaldo Aranha Banderia de Mello, *Princípios Gerais de Direito Administrativo*, Ed. Forense, páginas 353/354.

Deste modo, como se vê pela avalanche doutrinária, não houve qualquer surpresa quando se adotou o regime jurídico único, de caráter estatutário, na Constituição de 1988. Tal adoção alcançou as pessoas jurídicas de direito público, ou seja, os órgãos da administração direta, as autarquias e as fundações públicas.

*Incontinenti*, foram implementadas medidas tendentes à unificação fática dos regimes, visto que a realidade do serviço público, à época, englobava os regimes estatutário e celetista, em convívio permanente.

Por conseqüência, em 1990, foi sancionada a Lei nº 8.112, o novo Estatuto dos Servidores Públicos Civis da União, a expressar o novo conteúdo do regime jurídico estatutário federal.

É interessante observar que o constituinte de 1988, ao preferir o regime estatutário, contudo, não se afastou de todo do regime trabalhista no serviço público, vez que fez constar expressa previsão de extensão de diversos direitos trabalhistas aos servidores públicos estatutários, nos termos do parágrafo segundo do art. 39 da Carta Magna.

Por outro lado, pretendeu o legislador ordinário, no texto do estatuto consagrar a figura do dissídio coletivo para as questões de conflito entre servidores e Poder Público, à semelhança do existente na seara trabalhista. Tal iniciativa recebeu veto presidencial, que foi derrubado pelo Congresso Nacional. Destarte, o Poder Executivo interpôs Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn), julgada procedente para se afastar a incidência destes institutos justralhistas sobre o regime estatutário.

Assim, o figurino constitucional de 1988 foi translúcido ao albergar o regime estatutário como único para as pessoas jurídicas de direito público integrantes da administração pública.

## **5. A EMENDA CONSTITUCIONAL 19/98**

Após 1995, decorridos poucos anos de vigência da nova CF, o novo governo que então assumia o comando da República adotou um programa de governo no qual se destacava a necessidade de se

empreender uma reforma do Estado, entendendo que este ainda se encontrava no estágio da administração burocratizada, permeada de controles excessivos e desnecessários, onde se valorizava a forma e o procedimento em detrimento do resultado.

A então proposta de reforma do Estado almejava, inclusive, padrões de modernidade na forma da prestação laboral ao Estado, com métodos de gestão próprios das empresas privadas. Com amparo no princípio da eficiência, elevado ao *status* de princípio constitucional (*caput* do art.37), passou-se a cogitar do retorno do regime trabalhista ao serviço público, sob alegação de que o mesmo teria mais caráter gerencial, permitindo uma maior eficiência dos servidores no setor público.

Neste sentido, veja-se a seguinte passagem da Exposição de Motivos que capeou a proposta que iria se transformar na EC nº 19/98:

*“Foi revista a previsão constitucional relativa à adoção compulsória de regime jurídico único para os servidores da administração direta, das autarquias e das fundações. Quando de sua implantação, o regime único representou uma tentativa de restabelecer o controle sobre a gestão dos recursos humanos no serviço público. A proliferação de entidades na administração indireta, em paralelo com uma variedade e superposições de regimes jurídicos e situações funcionais entre os servidores, demandava uma ampla ação no sentido de reorganização dos quadros do Estado.*

*A opção adotada na CF de 1988, contudo, caracterizou-se pela ênfase num formato uniformizador, rígido e centralista, representando verdadeira reversão em relação às estratégias descentralizadoras que, no passado, haviam inspirado a adoção, pela administração pública, das figuras da autarquia e da fundação.*

*A implantação do regime jurídico único, nesse sentido, impôs pesada restrição legal à autonomia e flexibilidade de gestão imprescindíveis à administração indireta, realimentando as tendências no sentido de um tratamento indiferenciado em relação à administração direta. Além disso, estendeu aos Estados e Municípios o mandamento centralizador e uniformizante, retirando-lhes a possibilidade de encontrar soluções próprias e diferenciadas para a organização de seus quadros.*

*A diversidade de regimes jurídicos para os servidores públicos é requisito que em muito facilitará a implantação de uma nova arquitetura jurídico-institucional que possibilite à administração pública brasileira a sua reorganização em sintonia com as modernas técnicas e conceitos no campo da administração.*

*Esta nova arquitetura tem como diretriz básica o resgate da autonomia e da flexibilidade de gestão nas áreas responsáveis pela prestação de serviços públicos.*

*Pretende-se que, a partir da desobstrução legal promovida no texto constitucional, seja possível a definição de regimes jurídicos diferenciados para os servidores, conforme a natureza do órgão ou entidade a que se vinculem.*

*Dessa forma, as autarquias e fundações poderão contar com regimes específicos de trabalho, que atendam à necessidade de maior agilidade no recrutamento e na dispensa de quadros, mantidas as devidas garantias e a impessoalidade e legalidade próprias do serviço público. Além disso, a critério de cada esfera de governo, poder-se-á adotar o regime celetista, nas situações em que for julgado mais conveniente.”*

Em verdade, atribuiu-se, equivocadamente, ao regime estatutário a responsabilidade por mazelas históricas do serviço público brasileiro, como se a natureza do regime jurídico pudesse ser o condão responsável pelo aprimoramento ou não das funções gerenciais do Estado.

A nova redação do art. 39 do Estatuto Supremo, então, afastou a unicidade do regime, mas não aboliu o regime estatutário, isto é, permitiu que houvesse a escolha entre os dois regimes, mas não sepultou o regime estatutário, até porque determinadas funções públicas só podem ser desenvolvidas sob o pálio deste regime, em especial aquelas denominadas atividades típicas do Poder Público, que envolvem exercício de poder de polícia administrativa e encargos decorrentes da soberania do Estado.

A partir da vigência da referida EC, não há mais se falar em regime único, mas sim na possibilidade dos dois regimes: o estatutário e o celetista, a critério de cada esfera federada. Nada impede, também, que uma esfera federada opte por manter todos os seus servidores no

regime estatutário, como já se encontravam antes da aludida Emenda. Será um critério de conveniência de cada órbita de poder.

No âmbito da União Federal, todavia, já se materializou esta preferência, com a edição da Lei nº 9.962, de 22 de fevereiro de 2000, que “disciplina o regime de emprego público do pessoal da Administração federal direta, autárquica e fundacional”.

## **6. REPERCUSSÕES DO REGIME TRABALHISTA NO SERVIÇO PÚBLICO**

A adoção do regime trabalhista ou celetista na esfera do serviço público não se dá sem polêmicas e perplexidades. A boa doutrina está permeada de críticas a este procedimento.

“A legislação trabalhista não é, de modo algum, a mais indicada para regular as relações dos servidores estatais, face aos pesados ônus que acarreta ao estado empregador por ser ela manifestamente tutelar da pessoa do empregado, não levando em conta as situações especiais da máquina da administração pública.”<sup>11</sup>

“A inaplicabilidade ao funcionário público da legislação do trabalho é matéria pacífica em toda parte. De fato, explica Krotoschin, embora na relação entre o funcionário público e o Estado estejam presentes alguns elementos que compõem a relação de trabalho, os funcionários públicos não podem ser considerados trabalhadores, no sentido do direito do trabalho. O próprio fundamento do direito dos funcionários públicos difere das bases em que se apoia o direito do trabalho. Não existe o antagonismo entre o capital-trabalho. O funcionário público, embora servidor do Estado, é ao mesmo tempo órgão dele e representa em sua pessoa este mesmo Estado que depende. Teoricamente não se concebem interesses contrários entre os funcionários e o Estado. Por último aquele que ingressa no serviço público renuncia à autonomia do trabalhador livre, e aceita a regulamentação administrativa, decretada de modo unilateral.”<sup>12</sup>

“Do exposto, uma conclusão inarredável: o regime estatutário

---

<sup>11</sup> João Batista de Oliveira Rocha, in *Revista Jurídica Lemi*, nº 117, p. 1.17.

<sup>12</sup> Arion Sayão Romita, *Servidores Públicos Temporários*, Ed. Trabalhistas, p. 14.

já provou ser o mais ajustado às atividades próprias do Estado, afigurando-se-nos a crescente assemelhação de tratamento jurídico entre estatutário e celetista (como o fez São Paulo, pela LC nº 180/78) remendo em uma colcha de retalhos.”<sup>13</sup>

“Descobriu o Poder Público, pouco a pouco, que a contratação no regime da CLT, é tremendamente onerosa. Quer dizer, isto que o Poder Público prega para as empresas a legislação trabalhista que está aí, o respeito dos compromissos sociais, as obrigações trabalhistas, as empresas têm de cumprir, mas a Administração Pública não estava disposta a cumprir. A contratação, no regime da CLT, se revelou, igualmente, onerosa.”<sup>14</sup>

A despeito destes alertas, ainda assim, houve por bem o constituinte derivado alterar a Constituição e introduzir novamente a permissão deste regime no seio da Administração Pública.

Como consequência, temos que o Poder Público, ao adotar este regime, renuncia a certas prerrogativas de poder, equiparando-se aos particulares.

“O Estado, sim, é que desceu ao campo e, de dorso irremediavelmente exposto, não logrou guarnecer os flancos à investida das novas imposições sócio-econômicas. Passando a competir no campo privado, por um processo de extensão de atividades econômicas, seja na forma de empresas ou patrimônios explorados pelo Poder Público, viu-se ele dentro do exato círculo de aplicação da legislação do trabalho. Apanhado em sua própria rede, o princípio da assimilação conjugou-se com o da expansão das leis trabalhistas e surgiu uma face mais na figura do empregador: o Estado-patrão, o Estado-empresário, o empregador público.”<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> Carlos Borges de Castro, *Regime Jurídico da CLT no Funcionalismo*, Ed. Saraiva, p. 177.

<sup>14</sup> Adilson de Abreu Dallari, *Regime Constitucional dos Servidores Públicos*, Ed. Revista dos Tribunais, p. 49.

<sup>15</sup> Paulo Emílio Ribeiro de Vilhena, *Contrato de Trabalho com o Estado*, Faculdade de Direito da UFMG, p. 13.

“Como vêm, torna-se realmente difícil, do ponto de vista da doutrina juslaboralista, qualquer exceção, qualquer prerrogativa, qualquer prestígio, qualquer privilégio em favor do Estado, na situação jurídica de empregador. Nessa situação, ele deve efetivamente ser equiparado ao particular ao qual impõe a mesma ordem jurídica.”<sup>16</sup>

Resulta, então, que a princípio, o Poder Público quando adere ao regime da CLT o faz como um particular qualquer, sem maiores prerrogativas, salvo aquelas elencadas pela própria Constituição Federal.

Deste modo, impôs-se o comando do concurso público para o emprego público, bem como a necessidade de criação, em lei, dos respectivos empregos públicos, entre outros institutos que excepcionam a pureza do regime celetista no âmbito do Poder Público.

## **7. A NEGOCIAÇÃO COLETIVA NO SERVIÇO PÚBLICO**

Um dos institutos mais importantes do regime trabalhista é a negociação coletiva. Alçada ao nível de direito constitucional, já que prevista no rol do art. 7º do Código Fundamental, a negociação coletiva é a base do moderno direito do trabalho.

Superada a fase individualista deste ramo do direito, concluiu-se, corretamente, que as relações de trabalho são essencialmente móveis e cambiáveis, necessitando de permanentes ajustes. Para tanto, nada mais adequado do que o processo de negociação coletiva, pelo qual os legítimos representantes de empregados e empregadores estabelecem as bases e as condições das convenções e acordos coletivos de trabalho, que deverão reger as relações individuais e coletivas na esfera de cada categoria.

A relevância deste instituto é tão grande entre nós, que toda a política de modernização das relações de trabalho do Governo Federal nos últimos sete anos amparou-se fundamentalmente no prestígio da via negocial, de modo a se robustecer o campo de negociação entre as partes, de forma madura e responsável.

---

<sup>16</sup> Hugo Gueiros Bernardes, *Contrato de Trabalho com o Estado*, Revista de Informação Legislativa, nº 40, p. 50.

Contudo, na seara do serviço público, surgem dificuldades para a sua aplicação. Enquanto vigente o regime único, de natureza estatutária, a pretensão de se introduzir a negociação coletiva neste setor enfrentou óbice de inconstitucionalidade, nos termos da famosa ADIn nº 492-DF, sendo relator o Ministro Carlos Veloso, que assim se posicionou:

*“... a Constituição deixa expresso que a lei que disponha sobre criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração é de iniciativa do Presidente da República (CF, art.61, parágrafo 1º, II, a), como é de iniciativa do Presidente da República a lei que disponha sobre servidores públicos da União e territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis (CF, art. 61, parágrafo 1º, II, c). Quer dizer, a sistemática dos servidores públicos, regime jurídico, vencimentos e remuneração assentam-se na lei, mesmo porque legalidade constitui princípio a que a Administração Pública deve obediência rigorosa (CF art. 37).*

*Não sendo possível, portanto, a administração pública transigir no que diz respeito a matéria reservada à lei, segue-se a impossibilidade de a lei assegurar ao servidor público o direito à negociação coletiva, que compreende acordo entre sindicatos de empregadores e de empregados ou entre sindicatos de empregados e empresas, e, malgrado o acordo, o direito de ajuizar o dissídio coletivo...”*

Na mesma decisão a posição do Ministro Celso de Mello:

*“O regime jurídico dos servidores públicos da União está sujeito ao princípio da reserva absoluta da lei. Trata-se de postulado que decorre de cláusula constitucional expressa. O constituinte, ao enunciar a exigência de reserva legal, operou uma separação de matérias, selecionando e indicando aquelas – como a definição do estatuto jurídico dos agentes da administração federal – que, por sua natureza, só podem e devem ser tratadas e desenvolvidas por lei formal.*

*A aplicação deste princípio importa em submeter determinadas categorias temáticas ao domínio normativo da lei. Com esse verdadeiro dogma constitucional, proclamado, no*

*que concerne aos servidores públicos, pela Carta Política em seu art. 37, XI, XII, XV; art.61, parágrafo 1º, II, “a” e “c”, e seu art. 169 e parágrafo único, v.g., torna-se juridicamente impossível à Justiça do Trabalho, ao que parece, ingerir, ainda que no concreto de seu poder normativo, em esfera constitucionalmente reservada à atuação legislativa.”*

E ainda, no mesmo processo, o Min. Ilmar Galvão:

*“Entendo, por igual, que o art. 114 da Constituição Federal, ao referir a dissídios individuais e coletivos entre trabalhadores e empregadores, não pretendeu abranger os servidores regidos pelo regime de cargos, ou estatutários, de caráter eminentemente administrativo, que não se confunde com a relação jurídica de trabalho.”*

Portanto, completamente afastada a figura da negociação coletiva e seus instrumentos do regime estatutário, conforme o entendimento definitivo do Pretório Excelso.

Mas e para os empregados públicos celetistas da administração, afasta-se ou não a negociação coletiva e, por conseqüência, os dissídios trabalhistas e, até mesmo, a incidência do poder normativo da Justiça do Trabalho?

Aqui, a questão é bem mais complexa. Como já se viu acima, a princípio o Estado quando adere ao regime trabalhista o faz como um particular comum, mas a própria Carta Magna mitiga este entendimento e abranda tal interpretação, fazendo incidir, neste regime, princípios de ordem pública, já aludidos como a necessidade de prévia aprovação em concurso público, fixação quantitativa dos empregos em lei e, especialmente, a fixação, também em lei, dos respectivos salários.

Assim, quando a CF, em seu art. 61, parágrafo 1º, inciso II, alínea a, determina que é de iniciativa privativa do Presidente da República a lei que “disponha sobre criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração” está, também, sepultando, de vez, para os empregados públicos, a possibilidade de negociação coletiva, pois se limita à lei formal a possibilidade de concessão de aumento

remuneratório, e sem esta faculdade o processo negocial perde o seu aspecto mais interessante.

Portanto, a negociação coletiva existirá no seio do serviço público, quando se tratar de regime trabalhista, mas com as limitações postas pela norma constitucional. A mais importante foi acima referida, ou seja, o tema remuneratório.

Deve-se perquirir, então, sobre qual espaço pode avançar a negociação coletiva entre o Poder Público e os seus empregados públicos.

Excluída a questão remuneratória, também afastada por força dos dispositivos de responsabilidade fiscal que, com amparo constitucional, limitam as despesas de pessoal do Poder Público, remanescem as chamadas cláusulas relativas às condições de trabalho. Aí podemos ter avanços nos entendimentos entre empregados públicos e respectivos governos, pois a matéria, regra geral, não é privativa de lei. Assim, nada impedirá o estabelecimento de um legítimo processo negocial entre as partes tendo por objeto condições de trabalho em geral, desde que não envolvam questões de ordem remuneratória.

A grande dificuldade, também neste campo, é a correta compatibilidade entre os princípios do regime trabalhista e os do serviço público, muitas vezes antagônicos.

Neste sentido, G. Guerzoni argumenta que:

*“De outra parte a relação trabalhista tem lógica diversa da relação administrativa, baseia-se em pressupostos distintos. Por exemplo, enquanto para a Administração Pública exige-se o princípio da legalidade, no direito do trabalho predomina a questão fática. Se para o direito administrativo o fundamental é o interesse público, no trabalhismo impera a defesa do hipossuficiente. Essas questões fazem com que haja grande dificuldade no julgamento de feitos trabalhistas envolvendo entes de Direito Público. Exemplos desse tipo de problema podem ser encontrados à exaustão durante o período em que vigeu o regime da CLT para a administração direta, autárquica e fundacional. E esse fato, inclusive, tende a se agravar com a*

*tendência de reduzir a formalidade da relação trabalhista, hoje em voga.*

*No que diz respeito aos custos, é importante observar que, excluída a questão previdenciária, que será tratada adiante, é indiscutível que o regime trabalhista é mais oneroso para a Administração do que o estatutário. Isso se deve não apenas aos encargos incidentes sobre a folha de pagamentos, mas especialmente pelo seu caráter contratual – que, conforme dito acima, não permite que ele sofra alterações unilateralmente – e, em geral, nacional - que impede a sua adaptação às especificidades de cada ente federado, mesmo da União.*

*Aqui, vale comentar a questão relativa à propalada flexibilidade permitida pelo regime da CLT, em comparação com o estatutário. Na verdade, o que permite a flexibilidade é o regime de direito privado, uma vez que, independentemente do regime de seus servidores, a administração pública e os seus agentes submetem-se por imposição constitucional e por princípio institutivo, ao ditame da legalidade, só podendo agir de acordo com a lei, sob risco de cometer desvio de poder.*

.....  
*Ou seja, a flexibilidade encontrada na iniciativa privada no trato com os seus empregados não se deve à utilização de um determinado regime. Deve-se às suas características. Ao administrador privado, contrariamente ao administrador público, é facultado fazer tudo, exceto aquilo que lhe é vedado pela lei. Assim, desde que respeitada a lei e os contratos – que são lei entre as partes –, pode o empresário contratar e demitir livremente os seus empregados, fixar-lhes remuneração e alterá-la.*

*Não é a situação da administração pública, em que somente se pode fazer aquilo que é determinado pela lei, que define mesmo os limites da discricionariedade do administrador público, cujos atos inclusive aqueles discricionários, sujeitam-se aos princípios da impessoalidade, moralidade e motivação, sendo nulos se contiverem vícios que atinjam estes princípios.*

*Na verdade, do ponto de vista da administração pública, o regime estatutário, como se viu, é mais flexível, por ser unilateral. Isso fica evidente, por exemplo, com a edição da Lei nº 9.527, de 10 de dezembro de 1997, que alterou quase um terço dos dispositivos da Lei nº 8.112, de 1990, retirando vários*

*de seus excessos. A Lei nº 9.527, de 1997, por exemplo, extinguiu a licença-prêmio e a conversão de um terço das férias em pecúnia e tornou mais rígida a concessão de diversas vantagens e licenças. Se o regime fosse celetista, e conseqüentemente contratual, isso não poderia ter sido feito unilateralmente.”<sup>17</sup>*

De todo modo, conforme o texto constitucional vigente, por resultado da EC nº 19/98, a eventual adoção do regime trabalhista pelas esferas de governo, certamente, terá por conseqüência um processo de negociação coletiva no âmbito do serviço público, ainda que com objeto reduzido em relação à negociação levada a cabo no mundo privado e mesmo nas empresas estatais, regidas pelo direito privado.

Será, sob certo aspecto, a oportunidade de se testar outros institutos constitucionais correlatos, como a sindicalização e a greve nos serviços públicos.

O direito à sindicalização está consagrado no art. 37, inciso VI, da CF, e não é gerador de maiores polêmicas. Todavia, sempre se queixavam as lideranças sindicais que lhes faltava o principal instrumento decorrente da sindicalização, que é a capacidade negocial, inibida, como se viu, na esfera da administração pública.

O outro instituto, por seu turno, é permeado de controvérsias: o direito à greve. Sua previsão consta do art. 37, inciso VII, também da Carta Magna, com redação dada pela EC nº 19/98, que remete o seu pleno exercício à lei específica, inexistente até o momento.

A figura da greve no serviço público nunca foi bem recebida pela doutrina administrativista, amparada fortemente no princípio da continuidade do serviço público, que não admite paralisações nas atividades de interesse público.

Entretanto, por expressa vontade do constituinte originário, o

---

<sup>17</sup> Gilberto Guerzoni, “Análise da Lei nº 9.962, de 22 de fevereiro de 2000: A contratação de servidores públicos pela CLT”, *Revista de Informação Legislativa*, nº 146, p. 25.

tema foi objeto do diploma básico e passou a reger o instituto, que por sinal já vinha, desde muito tempo, ocorrendo na realidade fática do serviço público, com inúmeras paralisações, até mesmo de servidores militares.

A ausência da lei específica infraconstitucional não tem inibido os diversos movimentos grevistas no serviço público, utilizados como verdadeiros aríetes nos processos negociais.

Em apreciação pretoriana do instituto, ao tempo de vigência ainda da redação original do inciso VII do art. 37, que aludia à lei complementar, o Ministro Marco Aurélio, do Supremo Tribunal Federal assim se pronunciou sobre o tema:

*“O que houve no tocante aos servidores públicos? Cuidou-se na hipótese em preceito próprio, em inciso inserido no art. 37, consignando-se que o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei complementar. Este dispositivo é antecedido por norma que, de forma categórica, sem qualquer condição, assegura aos servidores o direito à livre associação sindical – inciso VI. A esta altura, exsurge uma premissa incontestável, qual seja, a da viabilização constitucional dos movimentos coletivos. Os servidores públicos gozam do direito ao agrupamento e este não tem outro escopo senão o de fortalecer a classe, minimizando-se desigualdades. A atuação conjunta, via representação dos servidores pelo sindicato, confere um maior peso às suas reivindicações. Pois bem, se assim o é, há de se perquirir o alcance da cláusula contida no inciso VII do artigo 37 da Constituição Federal, reveladora do exercício do direito “nos termos e nos limites definidos em lei complementar”. A greve é um fato, decorrendo a deflagração de fatores que escapam aos estritos limites do direito positivo. Aliás, ousa dizer que, especialmente no âmbito da administração pública, em que a vinda à balha de direitos e vantagens a serem alcançados por servidores depende, de início, de lei que os proveja, os movimentos de paralisação surgem pela insuficiência do que estabelecido em normas legais. Por isso mesmo, o legislador constituinte de 1988, atento à realidade, ao caráter inafastável do fenômeno, reconheceu-o de forma linear, justificando-se a dualidade de artigos versando sobre o tema*

*não o fato de se ter de um lado a iniciativa privada e de outro a administração pública, mas a visão pedagógica e especialmente a necessidade de tornar extremo de dúvidas que também os servidores, seja qual for o regime jurídico a que estejam subordinados, gozam deste direito, no que apresenta contorno próprios aos que são tidos como naturais. Sob essa óptica, reconhecida a existência de um direito cujo exercício é irrefreável, há de se ter a referência à lei complementar contida no inciso em comento como indicadora da possibilidade de o direito vir a ser balizado, em obséquio a interesses de maior valia, como são os da sociedade no funcionamento da máquina administrativa. Assim a revelação de que o exercício ocorreria “nos termos e nos limites definidos em lei complementar”, outro sentido não tem senão o de abrir margem a que o legislador, atento à existência de atividades essenciais, venha, sem o esvaziamento do direito, a impor limites. Não creio que, na espécie, a CF contemple a outorga de um direito, deixando-o em suspenso, na dependência da vontade política do legislador comum, como se os fatos que o revelam pudessem, em passe de mágica, ser olvidados. A greve prescinde, para ocorrência, das noções de conveniência e oportunidade, enquanto jungidas à atividade legiferante.”<sup>18</sup>*

Vê-se, deste modo, que os institutos correlatos à negociação coletiva estão presentes: a sindicalização e o direito à greve.

Resta afirmar que pelo modelo constitucional vigente, com o retorno do regime da CLT e a possibilidade do processo de negociação coletiva e sua conseqüência natural, o dissídio coletivo, competirá à Justiça do Trabalho o julgamento destas causas, a teor do art. 114 da CF.

A anterior polêmica sobre este artigo foi sepultada, com o entendimento que o mesmo seria dirigido exclusivamente aos servidores regidos pela legislação trabalhista, afastando de sua abrangência os servidores estatutários, submetidos à Justiça Comum, federal ou estadual, conforme a entidade pública. Agora, todavia, com

---

<sup>18</sup> STF, Mandado de Injunção nº 438-2, Goiás, voto do Ministro Marco Aurélio, in RDA nº 201, p. 169.

a possibilidade de retorno, por força da EC nº 19/98, do regime da CLT ao serviço público, não haverá dúvida que a competência para o julgamento de eventuais conflitos, quer individuais, quer coletivos será da Justiça Federal Especializada do Trabalho, inclusive com a possibilidade de utilização de seu poder normativo, constrangido, é claro, como se já disse, pelos temas de reserva da lei formal, determinados pela própria CF.

Neste sentido, veja-se entendimento unânime do Supremo Tribunal Federal:

*“Direito Constitucional e Processual Civil. Jurisdição. Competência. Justiça do Trabalho e Justiça Comum. Servidores celetistas e estatutários do Estado da Paraíba. Transação celebrada com este, perante a Justiça do Trabalho. Jurisdição: art. 142 da Emenda Constitucional nº 1, de 1969. Estabilidade: art. 100 da mesma Emenda.*

*1. Não competia à justiça do trabalho, já sob a égide da Emenda Constitucional nº 1/69, mesmo em processo de Reclamação Trabalhista, homologar transações celebradas entre servidores estatutários e o Estado a que vinculados.*

*2. sob vigência da mesma norma constitucional já era da competência da Justiça do Trabalho processar Reclamações apresentadas por servidores celetistas contra o Estado a que vinculados, podendo, pois homologar transações celebradas entre tais partes sobre o objeto da ação.*

.....  
*7. Votação unânime.”<sup>19</sup>*

## **8. SÍNTESE E CONCLUSÕES**

Este estudo começou por uma revisão histórica, que pode ser resumida nos seguintes pontos:

1 – o estudo da prestação laboral ao Estado desenvolveu-se, basicamente na França, com a concepção de um regime legal, de natureza não contratual, denominado estatutário;

---

<sup>19</sup> RE nº 163566-5, DJ de 29.03.96, relator Ministro Sidney Sanches.

2 – a este regime jurídico, foi acoplada a idéia de um sistema de carreiras fechado, típico do setor público com regras e peculiaridades distintas daquelas vigentes para os assalariados do mercado privado;

3 – no Brasil, desde o Governo de Getúlio Vargas, adotou-se o regime estatutário como próprio para o serviço público, mas sempre se manteve uma válvula de escape para formas precárias de ingresso de pessoal na administração;

4 – na década de 70, do último século, o regime trabalhista, típico do setor privado foi importado pelo serviço público, de modo que até a Constituição de 1988 conviviam, lado a lado os dois regimes no seio do Poder Público;

5 – a CF de 1988 adotou a obrigação da unicidade de regime jurídico para os servidores públicos, de natureza estatutária, o que afastou o instituto da negociação coletiva do serviço público;

6 – a reforma do Estado, materializada por meio da EC nº 19/98, aboliu a unicidade do regime jurídico, permitindo o retorno do regime celetista, logo adotado pela União Federal (Lei nº 9962/00);

7 – a volta do regime celetista sinaliza também com o retorno ao ambiente público do processo de negociação coletiva, próprio deste regime. A permissão expressa para a sindicalização dos servidores e a competência da Justiça do Trabalho para tal processo são insumos básicos para a instauração deste processo negocial, ambos previstos no texto constitucional;

8 – todavia, o entendimento prevalente é que a negociação coletiva para os empregados públicos não pode ser completa, à semelhança do que ocorre na seara privada, pois toda a matéria remuneratória, principal reivindicação em toda negociação coletiva, é privativa do processo legislativo formal, por imposição constitucional;

9 – deste modo, pode se estabelecer processo de negociação coletiva entre empregados públicos da administração direta, autárquica e fundacional, regidos pela CLT, e o Poder Público, mas o objeto desta negociação não poderá ter natureza pecuniária, remanescendo como esfera de sua incidência as demais condições de trabalho, não tratadas no texto constitucional como reserva legal.

Por todo o exposto, podemos afirmar que são graves as repercussões da Reforma do Estado no âmbito das relações funcionais entre o Poder Público e os seus agentes, especialmente quanto ao tema da negociação coletiva.

De fato, no modelo anterior à EC nº 19/98, na vigência do texto original da Carta Política de 1988, com a unicidade do regime jurídico do servidor público, de natureza estatutária, a negociação coletiva, instituto tipicamente trabalhista, era praticamente inexistente.

Os eventuais conflitos entre servidores e Poder Público, no regime estatutário, são dirimidos por um processo negocial de natureza política e não jurídico, pois não existe um foro adequado para a solução destes conflitos, como ocorre na seara celetista. Assim, o processo se compõe por um entendimento direito entre as partes, muitas vezes sem a participação de qualquer liderança sindical, formalmente dispensada nestes casos.

Na manutenção do impasse, mais recentemente, temos verificado a intervenção do Ministério Público, como tutor do interesse social e, algumas vezes, até a manifestação da justiça comum, determinando penas cominatórias às partes em razão da intransigência no processo negocial.

Todavia, pela reserva legal do meio de fixação e reajuste remuneratório dos servidores públicos (maior motivo das reivindicações), não há competência jurisdicional para esta fixação, o que pode eternizar o embate.

Por outro lado, como se viu, o retorno do regime da CLT ao serviço público, ainda que muito condenado e criticado pela doutrina, que não aceita este figurino para as relações entre o Poder Público e os seus agentes, trará novidades neste setor.

Em verdade, o instituto da negociação coletiva, clássico no direito coletivo do trabalho, poderá ser exercido pelos sindicatos de servidores, ou melhor, de empregados públicos, com a restrição de objeto quanto à questão de remuneração, esta privativa do processo legislativo formal.

Assim, poderemos ter o processo de negociação coletiva, devidamente previsto na legislação trabalhista, opondo empregados públicos e Estado (nas suas diversas esferas federadas, desde que adotem este regime no seu âmbito), por meio dos sindicatos regularmente criados, tramitando perante a Justiça do Trabalho, tudo semelhante aos empregados de entidades de direito privado, com a simples, porém essencial, restrição quanto ao tema remuneração, dentre outros constitucionalmente tratados e reservados à esfera legislativa formal.

Naturalmente, a adoção do regime contratual trabalhista pela União Federal, que assim já se posicionou, por meio da Lei nº 9.962, de 22 de fevereiro de 2000, provocará entendimentos doutrinários e jurisprudenciais de aperfeiçoamento deste instituto da negociação coletiva, em face desta nova realidade.

Nada impediria, por exemplo, que, mediante lei, fosse estabelecido um foro competente para discutir as questões remuneratórias dos servidores, quer estatutários quer celetistas, de modo a se aprimorar o processo de negociação coletiva. Tal órgão poderia ser, eventualmente, o mencionado conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores de todos os Poderes, a que alude o art. 39, *caput*, da Constituição Federal, na redação que lhe deu a sempre mencionada EC nº 19/98.

De todo modo, a tendência será um fortalecimento deste processo negocial. A uma, porque a negociação coletiva sendo robustecida no setor privado, certamente será prestigiada também no serviço público; a duas porque o retorno do regime celetista induz ao processo de negociação coletiva, típico deste regime, e instrumentalizado pelos diversos sindicatos de servidores e empregados públicos já regularmente criados; a três, porque a profissionalização dos agentes públicos, proposta pelo sistema de carreiras (já existente em diversos setores da administração), tende a constituir uma consciência laboral mais madura nos servidores e empregados públicos, favorecendo o clima de negociação e composição.

A recente investida do Governo Federal para uma mais ampla reforma da vetusta legislação trabalhista brasileira, mediante a modificação da CLT, pelo qual se almeja concretizar

a tão repetida máxima: “a prevalência do negociado sobre o legislado”, pode contribuir, também, dentro do enfoque aqui demonstrado, para um aprimoramento do processo de negociação coletiva no setor público. Mas, sempre, reitera-se, com a cautela de se prestigiar, antes de tudo, o princípio da legalidade, pois o Poder Público, escravo da vontade coletiva, tem margem de manobra muito inferior do que as entidades privadas, inclusive em matéria de negociação. Deste modo, esta reforma, se aprovada pelo Congresso Nacional, poderá estimular melhorias na negociação coletiva na órbita da administração pública, mas em muito menor escala do que, eventualmente, repercutirá no mundo privado.

## **ANEXOS**



## **CONSTITUIÇÃO DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT) E SEU ANEXO (Declaração de Filadélfia)**

O texto em vigor da Constituição da Organização Internacional do Trabalho foi aprovado na 29ª reunião da Conferência Internacional do Trabalho (Montreal – 1946) e tem, como anexo, a Declaração referente aos fins e objetivos da Organização, que fora aprovada na 26ª reunião da Conferência (Filadélfia – 1944).

A Constituição, assim revista, substituiu a adotada em 1919 e que fora emendada em 1922, 1934 e 1945. Sua vigência teve início em 20 de abril de 1948.

O Brasil ratificou o instrumento de emenda da Constituição da OIT em 13 de abril de 1948, conforme Decreto de Promulgação nº 25.696, de 20 de outubro de 1948.

O texto constitucional que reproduzimos neste livro corresponde à revisão de 1946, com as emendas de 1953, 1962 e 1972, todas em vigor no âmbito internacional e ratificadas pelo Brasil. Em 1964 foi aprovada uma emenda ao art. 35, que, todavia, ainda não obteve o número de ratificações necessário para gerar sua vigência. E, em 1986, a 72ª reunião da Conferência, realizada em Genebra, aprovou ampla revisão da Constituição (arts. 1, 3, 6, 7, 8, 13, 16, 17, 19, 21 e 36), que também não entrou em vigor, pois o instrumento de emenda ainda não foi ratificado por dois terços dos Estados-Membros da OIT, incluídos, entre estes, cinco dos dez países de maior importância industrial (o Brasil é um deles), tal como exige o art. 36 do texto vigente.

## **INSTRUMENTO PARA A EMENDA DA CONSTITUIÇÃO DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO**

“A Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho, Convocada pelo Conselho de Administração da Repartição Internacional do Trabalho e reunida em Montreal a 19 de setembro de 1946, em sua vigésima nona sessão, Após haver decidido adotar determinadas propostas para a emenda da Constituição da Organização Internacional do Trabalho, questão compreendida no segundo item da ordem do dia da sessão,

Adota, aos nove de outubro de mil novecentos e quarenta e seis, o instrumento seguinte para a emenda da Constituição da Organização Internacional do Trabalho, instrumento que será denominado: Instrumento para a Emenda da Constituição da Organização Internacional do Trabalho, 1946.

### **ARTIGO 1º**

A partir da data da entrada em vigor do presente instrumento, a Constituição da Organização Internacional do Trabalho, cujo texto se encontra reproduzido na primeira coluna do anexo ao citado instrumento, vigorará na forma emendada que consta da segunda coluna.

### **ARTIGO 2º**

Dois exemplares autênticos do presente instrumento serão assinados pelo Presidente da Conferência e pelo Diretor-Geral da Repartição Internacional do Trabalho.

Um destes exemplares será depositado no arquivo da Repartição Internacional do Trabalho e o outro será entregue ao Secretário-Geral das Nações Unidas para fins de registro, de acordo com o art. 102 da Carta das Nações Unidas. O Diretor-Geral transmitirá uma cópia, devidamente autenticada, desse instrumento a cada um dos Estados-Membros da Organização Internacional do Trabalho.

## **ARTIGO 3º**

1. As ratificações ou aceitações formais do presente instrumento serão comunicadas ao Diretor-Geral da Repartição Internacional do Trabalho, que dará das mesmas conhecimento aos Estados-Membros da Organização.

2. O presente instrumento entrará em vigor nas condições previstas pelo art. 36 da Constituição da Organização Internacional do Trabalho.

3. Assim que o presente instrumento entrar em vigor, tal fato será comunicado, pelo Diretor-Geral da Repartição Internacional do Trabalho, a todos os Estados-Membros da referida Organização, ao Secretário-Geral das Nações Unidas e a todos os Estados signatários da Carta das Nações Unidas.”

# **CONSTITUIÇÃO DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO**

## **PREÂMBULO**

“Considerando que a paz para ser universal e duradoura deve assentar sobre a justiça social;

Considerando que existem condições de trabalho que implicam, para grande número de indivíduos, miséria e privações, e que o descontentamento que daí decorre põe em perigo a paz e a harmonia universais, e considerando que é urgente melhorar essas condições no que se refere, por exemplo, à regulamentação das horas de trabalho, à fixação de uma duração máxima do dia e da semana de trabalho, ao recrutamento da mão-de-obra, à luta contra o desemprego, à garantia de um salário que assegure condições de existência convenientes, à proteção dos trabalhadores contra as moléstias graves ou profissionais e os acidentes do trabalho, à proteção das crianças, dos adolescentes e das mulheres, às pensões de velhice e de invalidez, à defesa dos interesses dos trabalhadores empregados no estrangeiro, à afirmação do princípio “para igual trabalho, mesmo salário”, à

afirmação do princípio de liberdade sindical, à organização do ensino profissional e técnico, e outras medidas análogas;

Considerando que a não adoção por qualquer nação de um regime de trabalho realmente humano cria obstáculos aos esforços das outras nações desejosas de melhorar a sorte dos trabalhadores nos seus próprios territórios.

AS ALTAS PARTES CONTRATANTES, movidas por sentimentos de justiça e humanidade e pelo desejo de assegurar uma paz mundial duradoura, visando os fins enunciados neste preâmbulo, aprovam a presente Constituição da Organização Internacional do Trabalho:

## **CAPÍTULO I**

### **ORGANIZAÇÃO**

#### **ARTIGO 1**

1. É criada uma Organização permanente, encarregada de promover a realização do programa exposto no preâmbulo da presente Constituição e na Declaração referente aos fins e objetivos da Organização Internacional do Trabalho, adotada em Filadélfia a 10 de maio de 1944 e cujo texto figura em anexo à presente Constituição.
2. Serão Membros da Organização Internacional do Trabalho os Estados que já o eram a 1º de novembro de 1945, assim como quaisquer outros que o venham a ser, de acordo com os dispositivos dos parágrafos 3º e 4º do presente artigo.
3. Todo Estado-Membro das Nações Unidas, desde a criação desta instituição e todo Estado que for a ela admitido, na qualidade de Membro, de acordo com as disposições da Carta, por decisão da Assembléia Geral, podem tornar-se Membros da Organização Internacional do Trabalho, comunicando ao Diretor-Geral da Repartição Internacional do Trabalho que aceitou, integralmente as obrigações decorrentes da Constituição da Organização Internacional do Trabalho.
4. A Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho tem igualmente poderes para conferir a qualidade de Membro da

Organização, por maioria de dois terços do conjunto dos votos presentes, se a mesma maioria prevalecer entre os votos dos delegados governamentais. A admissão do novo Estado-Membro tornar-se-á efetiva quando ele houver comunicado ao Diretor-Geral da Repartição Internacional do Trabalho que aceita integralmente as obrigações decorrentes da Constituição da Organização.

5. Nenhum Estado-Membro da Organização Internacional do Trabalho poderá dela retirar-se sem aviso prévio ao Diretor-Geral da Repartição Internacional do Trabalho. A retirada tornar-se-á efetiva dois anos depois que este aviso prévio houver sido recebido pelo Diretor-Geral, sob condição de que o Estado-Membro haja, nesta data, preenchido todas as obrigações financeiras que decorrem da qualidade de Membro. Esta retirada não afetará, para o Estado-Membro que houver ratificado uma convenção, a validade das obrigações desta decorrentes, ou a ela relativas, durante o pedido previsto pela mesma convenção.
6. Quando um Estado houver deixado de ser Membro da Organização, sua readmissão nesta qualidade, far-se-á de acordo com os dispositivos dos parágrafos 3º e 4º do presente artigo.

## **ARTIGO 2**

A Organização permanente compreenderá:

- a) uma Conferência geral constituída pelos Representantes dos Estados-Membros;
- b) um Conselho de Administração composto como indicado no art. 7º;
- c) uma Repartição Internacional do Trabalho sob a direção de um Conselho de Administração.

## **ARTIGO 3**

1. A Conferência geral dos representantes dos Estados-Membros realizará sessões sempre que for necessário, e, pelo menos, uma vez por ano. Será composta de quatro representantes de cada um dos Membros, dos quais dois serão Delegados do Governo e os outros dois representarão, respectivamente, os empregados e empregadores.

2. Cada Delegado poderá ser acompanhado por consultores técnicos, cujo número será de dois no máximo, para cada uma das matérias inscritas na ordem do dia da sessão. Quando a Conferência discutir questões que interessem particularmente às mulheres, uma ao menos das pessoas designadas como consultores técnicos deverá ser mulher.
3. Todo Estado-Membro responsável pelas relações internacionais de territórios não metropolitanos poderá designar, a mais, como consultores técnicos suplementares de cada um de seus delegados:
  - a) pessoas, por ele escolhidas, como representantes do território, em relação às matérias que entram na competência das autoridades do mesmo território;
  - b) pessoas por ele escolhidas como assistentes de seus delegados em relação às questões de interesse dos territórios que não se governam a si mesmos.
4. Tratando-se de um território colocado sob a autoridade conjunta de dois ou mais Estados-Membros, poder-se-á nomear assistentes para os delegados dos referidos Membros.
5. Os Estados-Membros comprometem-se a designar os delegados e consultores técnicos não governamentais de acordo com as organizações profissionais mais representativas, tanto dos empregadores como dos empregados, se essas organizações existirem.
6. Os consultores técnicos não serão autorizados a tomar a palavra senão por pedido feito pelo delegado a que são adidos e com a autorização especial do Presidente da Conferência. Não poderão votar.
7. Qualquer delegado poderá, por nota escrita dirigida ao Presidente, designar um de seus consultores técnicos como seu substituto, e este, nesta qualidade, poderá tomar parte nas deliberações e votar.
8. Os nomes dos delegados e de seus consultores técnicos serão comunicados à Repartição Internacional do Trabalho pelo Governo de cada Estado-Membro.
9. Os poderes dos delegados e de seus consultores técnicos serão submetidos à verificação da Conferência, que poderá, por dois terços, ou mais, dos votos presentes, recusar admitir qualquer

delegado ou consultor técnico que julgue não ter sido designado conforme os termos deste artigo.

#### **ARTIGO 4**

1. Cada delegado terá o direito de votar individualmente em todas as questões submetidas às deliberações da Conferência.
2. No caso em que um dos Estados-Membros não haja designado um dos delegados não governamentais a que tiver direito, cabe ao outro delegado não governamental o direito de tomar parte nas discussões da Conferência, mas não o de votar.
3. Caso a Conferência, em virtude dos poderes que lhe confere o art. 3º, recuse admitir um dos delegados de um dos Estados-Membros, as estipulações deste artigo serão aplicadas como se o dito delegado não tivesse sido designado.

#### **ARTIGO 5**

As sessões da Conferência realizar-se-ão no lugar determinado pelo Conselho de Administração, respeitadas quaisquer decisões que possam haver sido tomadas pela Conferência no decurso de uma sessão anterior.

#### **ARTIGO 6**

Qualquer mudança da sede da Repartição Internacional do Trabalho será decidida pela Conferência por uma maioria de dois terços dos sufrágios dos delegados presentes.

#### **ARTIGO 7**

1. O Conselho de Administração será composto de 56 pessoas:  
28 representantes dos Governos,  
4 representantes dos empregadores e  
14 representantes dos empregados.
2. Dos vinte e oito representantes dos Governos, dez serão nomeados pelos Estados-Membros de maior importância industrial e dezoito

serão nomeados pelos Estados-Membros designados para esse fim pelos delegados governamentais da Conferência, excluídos os delegados dos dez Membros acima mencionados.

3. O Conselho de Administração indicará, sempre que julgar oportuno, quais os Estados-Membros de maior importância industrial, e, antes de tal indicação, estabelecerá regras para garantir o exame, por uma comissão imparcial, de todas as questões relativas à referida indicação. Qualquer apelo formulado por um Estado-Membro contra a resolução do Conselho de Administração quanto aos Membros de maior importância industrial, será julgado pela Conferência, sem contudo suspender os efeitos desta resolução, enquanto a Conferência não se houver pronunciado.
4. Os representantes dos empregadores e os dos empregados serão, respectivamente, eleitos pelos delegados dos empregadores e pelos delegados dos trabalhadores à Conferência.
5. O Conselho será renovado de três em três anos. Se, por qualquer motivo, as eleições para o Conselho de Administração não se realizarem ao expirar este prazo, será mantido o mesmo Conselho de Administração até que se realizem tais eleições.
6. O processo de preencher as vagas, de designar os suplentes, e outras questões da mesma natureza, poderão ser resolvidas pelo Conselho de Administração, sob ressalva da aprovação da Conferência.
7. O Conselho de Administração elegerá entre os seus membros um presidente e dois vice-presidentes. Dentre os três eleitos, um representará um Governo e os dois outros, empregadores e empregados, respectivamente.
8. O Conselho de Administração estabelecerá o seu próprio regulamento e reunir-se-á nas épocas que determinar. Deverá realizar uma sessão especial, sempre que dezesseis dos seus Membros, pelo menos, formularem pedido por escrito para esse fim.

## **ARTIGO 8**

1. A Repartição Internacional do Trabalho terá um Diretor-Geral, designado pelo Conselho de Administração, responsável, perante este, pelo bom funcionamento da Repartição e pela realização de

todos os trabalhos que lhe forem confiados.

2. O Diretor-Geral ou o seu suplente assistirão a todas as sessões do Conselho de Administração.

## **ARTIGO 9**

1. O pessoal da Repartição Internacional do Trabalho será escolhido pelo Diretor-Geral de acordo com as regras aprovadas pelo Conselho de Administração.
2. A escolha deverá ser feita, pelo Diretor-Geral, sempre que possível, entre pessoas de nacionalidades diversas, visando a maior eficiência no trabalho da Repartição.
3. Dentre essas pessoas deverá existir um certo número de mulheres.
4. O Diretor-Geral e o pessoal, no exercício de suas funções, não solicitarão nem aceitarão instruções de qualquer Governo ou autoridade estranha à Organização. Abster-se-ão de qualquer ato incompatível com sua situação de funcionários internacionais, responsáveis unicamente perante a Organização.
5. Os Estados-Membros da Organização comprometem-se a respeitar o caráter exclusivamente internacional das funções do Diretor-Geral e do pessoal e a não procurar influenciá-los quanto ao modo de exercê-las.

## **ARTIGO 10**

1. A Repartição Internacional do Trabalho terá por funções a centralização e a distribuição de todas as informações referentes à regulamentação internacional da condição dos trabalhadores e do regime do trabalho e, em particular, o estudo das questões que lhe compete submeter às discussões da Conferência para conclusão das convenções internacionais assim como a realização de todos os inquéritos especiais prescritos pela Conferência, ou pelo Conselho de Administração.
2. A Repartição, de acordo com as diretrizes que possa receber do Conselho de Administração:
  - a) preparará a documentação sobre os diversos assuntos inscritos na ordem do dia das sessões da Conferência;

- b) fornecerá, na medida de seus recursos, aos Governos que o pedirem, todo o auxílio adequado à elaboração de leis, consoante as decisões da Conferência, e, também, ao aperfeiçoamento da prática administrativa e dos sistemas de inspeção;
  - c) cumprirá, de acordo com o prescrito na presente Constituição, os deveres que lhe incumbem no que diz respeito à fiel observância das convenções;
  - d) redigirá e trará a lume, nas línguas que o Conselho de Administração julgar conveniente, publicações de interesse internacional sobre assuntos relativos à indústria e ao trabalho.
3. De um modo geral, terá quaisquer outros poderes e funções que a Conferência ou o Conselho de Administração julgarem acertado atribuir-lhe.

## **ARTIGO 11**

Os Ministérios dos Estados-Membros, encarregados de questões relativas aos trabalhadores, poderão comunicar-se com o Diretor-Geral por intermédio do representante do seu Governo no Conselho de Administração da Repartição Internacional do Trabalho, ou, na falta desse representante, por intermédio de qualquer outro funcionário devidamente qualificado e designado para esse fim pelo Governo interessado.

## **ARTIGO 12**

- 1. A Organização Internacional do Trabalho cooperará, dentro da presente Constituição, com qualquer organização internacional de carácter geral encarregada de coordenar as atividades de organizações de direito internacional público de funções especializadas, e também, com aquelas dentre estas últimas organizações, cujas funções se relacionem com as suas próprias.
- 2. A Organização Internacional do Trabalho poderá tomar as medidas que se impuserem para que os representantes das organizações de direito internacional público participem, sem direito de voto, de suas próprias deliberações.
- 3. A Organização Internacional do Trabalho poderá tomar todas as medidas necessárias para consultar, a seu alvitre, organizações

Internacionais não governamentais reconhecidas, inclusive organizações internacionais de empregadores, empregados, agricultores e cooperativistas.

### **ARTIGO 13**

1. A Organização Internacional do Trabalho poderá concluir com as Nações Unidas quaisquer acordos financeiros e orçamentários que pareçam convenientes.
2. Antes da conclusão de tais acordos, ou, se, em dado momento, não os houver em vigor:
  - a) cada Membro pagará as despesas de viagem e de estada dos seus delegados, consultores técnicos ou representantes, que tomarem parte, seja nas sessões da Conferência, seja nas do Conselho de Administração;
  - b) quaisquer outras despesas da Repartição Internacional do Trabalho, ou provenientes das sessões da Conferência ou do Conselho de Administração, serão debitadas pelo Diretor-Geral da Repartição Internacional do Trabalho no orçamento da Organização Internacional do Trabalho;
  - c) as regras relativas à aprovação do orçamento da Organização Internacional do Trabalho, à distribuição das contribuições entre os Estados-Membros, assim como à arrecadação destas, serão estabelecidas pela Conferência por uma maioria de dois terços dos votos presentes. Tais regras estipularão que o orçamento e os acordos relativos à distribuição das despesas entre os Membros da Organização deverão ser aprovados por uma comissão constituída por representantes governamentais.
3. As despesas da Organização Internacional do Trabalho serão custeadas pelos Estados-Membros, segundo os acordos vigentes em virtude do parágrafo 1 ou do parágrafo 2 letra c do presente artigo.
4. Qualquer Estado-Membro da Organização, cuja dívida em relação a esta seja, em qualquer ocasião, igual ou superior ao total da contribuição que deveria ter pago nos dois anos completos anteriores, não poderá tomar parte nas votações da Conferência, do Conselho de Administração ou de qualquer comissão, ou nas

eleições para o Conselho de Administração. A Conferência pode, entretanto, por maioria dos dois terços dos votos presentes, autorizar o Estado em questão a tomar parte na votação, ao verificar que o atraso é devido a motivo de força maior.

5. O Diretor-Geral da Repartição Internacional do Trabalho será responsável perante o Conselho de Administração pelo emprego dos fundos da Organização Internacional do Trabalho.

## **CAPÍTULO II**

### **FUNCIONAMENTO**

#### **ARTIGO 14**

1. O Conselho de Administração elaborará a ordem do dia das sessões da Conferência, depois de ter examinado todas as propostas feitas pelos Governos de quaisquer dos Membros, por qualquer organização representativa indicada no artigo 3º, ou por qualquer organização de direito internacional público, sobre as matérias a incluir nessa ordem do dia.
2. O Conselho de Administração elaborará diretrizes para que a adoção pela Conferência de uma convenção ou de uma recomendação seja, por meio de uma conferência técnica preparatória ou por qualquer outro meio, precedida de um aprofundado preparo técnico e de uma consulta adequada dos Membros principalmente interessados.

#### **ARTIGO 15**

1. O Diretor-Geral exercerá as funções de Secretário-Geral da Conferência e deverá fazer com que cada Estado-Membro receba a ordem do dia, quatro meses antes da abertura da sessão. Deverá, também, por intermédio dos referidos Estados-Membros, enviá-la, com essa antecedência, aos delegados não governamentais já nomeados e, ainda, àqueles que o forem dentro desse prazo.
2. Os relatórios sobre cada assunto inscrito na ordem do dia deverão ser comunicados aos Membros de modo a dar-lhes tempo de estudá-los convenientemente, antes da reunião da Conferência. O Conselho de Administração formulará diretrizes para execução deste dispositivo.

## **ARTIGO 16**

1. Cada Estado-Membro terá o direito de impugnar a inscrição, na ordem do dia da sessão, de um, ou diversos dos assuntos previstos. Os motivos justificativos dessa oposição deverão ser expostos numa memória dirigida ao Diretor-Geral, que deverá comunicá-la aos Estados-Membros da Organização.
2. Os assuntos impugnados ficarão, não obstante, incluídos na ordem do dia, se assim a Conferência o decidir por dois terços dos votos presentes.
3. Toda questão, que a Conferência decidir, pelos mesmos dois terços, seja examinada (diversamente do previsto no parágrafo precedente), será incluída na ordem do dia da sessão seguinte.

## **ARTIGO 17**

1. A Conferência elegerá um presidente e três vice-presidentes. Os três vice-presidentes serão, respectivamente, um delegado governamental, um delegado dos empregadores e um delegado dos trabalhadores. A Conferência formulará as regras do seu funcionamento; poderá instituir comissões encarregadas de dar parecer sobre todas as questões que ela julgar conveniente sejam estudadas.
2. As decisões serão tomadas por simples maioria dos votos presentes, exceto nos casos em que outra fórmula não for prescrita pela presente Constituição, por qualquer convenção ou instrumento que confira poderes à Conferência, ou, ainda, pelos acordos financeiros e orçamentários adotados em virtude do artigo 13.
3. Nenhuma votação será válida, se o número dos votos reunidos for inferior à metade do dos delegados presentes à sessão.

## **ARTIGO 18**

A Conferência poderá adir às suas comissões consultores técnicos, sem direito de voto.

## ARTIGO 19

1. Se a Conferência pronunciar-se pela aceitação de propostas relativas a um assunto na sua ordem do dia, deverá decidir se essas propostas tomarão a forma: a) de uma convenção internacional; b) de uma recomendação, quando o assunto tratado, ou um de seus aspectos não permitir a adoção imediata de uma convenção.
2. Em ambos os casos, para que uma convenção ou uma recomendação seja aceita em votação final pela Conferência, são necessários dois terços dos votos presentes.
3. A Conferência deverá, ao elaborar uma convenção ou uma recomendação de aplicação geral, levar em conta os países que se distinguem pelo clima, pelo desenvolvimento incompleto da organização industrial ou por outras circunstâncias especiais relativas à indústria, e deverá sugerir as modificações que correspondem, a seu ver, às condições particulares desses países.
4. Dois exemplares da convenção ou da recomendação serão assinados pelo Presidente da Conferência e pelo Diretor-Geral. Um destes exemplares será depositado nos arquivos da Repartição Internacional do Trabalho e o outro entregue ao Secretário-Geral das Nações Unidas. O Diretor-Geral remeterá a cada um dos Estados-Membros uma cópia autêntica da convenção ou da recomendação.
5. Tratando-se de uma convenção:
  - a) será dado a todos os Estados-Membros conhecimento da convenção para fins de ratificação;
  - b) cada um dos Estados-Membros compromete-se a submeter, dentro do prazo de um ano, a partir do encerramento da sessão da Conferência (ou, quando, em razão de circunstâncias excepcionais, tal não for possível, logo que o seja, sem nunca exceder o prazo de 18 meses após o referido encerramento), a convenção à autoridade ou autoridades em cuja competência entre a matéria, a fim de que estas a transformem em lei ou tomem medidas de outra natureza;
  - c) os Estados-Membros darão conhecimento ao Diretor-Geral da Repartição Internacional do Trabalho das medidas tomadas, em virtude do presente artigo, para submeter a convenção à autoridade ou autoridades competentes, comunicando-lhe,

também, todas as informações sobre as mesmas autoridades e sobre as decisões que estas houverem tomado;

- d) o Estado-Membro que tiver obtido o consentimento da autoridade, ou autoridades competentes, comunicará ao Diretor-Geral a ratificação formal da convenção e tomará as medidas necessárias para efetivar as disposições da dita convenção;
- e) quando a autoridade competente não der seu assentimento a uma convenção, nenhuma obrigação terá o Estado-Membro a não ser a de informar o Diretor-Geral da Repartição Internacional do Trabalho – nas épocas que o Conselho de Administração julgar convenientes – sobre a sua legislação e prática observada relativamente ao assunto de que trata a convenção. Deverá, também, precisar nestas informações até que ponto aplicou, ou pretende aplicar, dispositivos da convenção, por intermédio de leis, por meios administrativos, por força de contratos coletivos, ou, ainda, por qualquer outro processo, expondo, outrossim, as dificuldades que impedem ou retardam a ratificação da convenção.

6. Em se tratando de uma recomendação:

- a) será dado conhecimento da recomendação a todos os Estados-Membros, a fim de que estes a considerem, atendendo à sua efetivação por meio de lei nacional ou por outra qualquer forma;
- b) cada um dos Estados-Membros compromete-se a submeter, dentro do prazo de um ano a partir do encerramento da sessão da Conferência (ou, quando, em razão de circunstâncias excepcionais, tal não for possível, logo que o seja, sem nunca exceder o prazo de 18 meses após o referido encerramento), a recomendação à autoridade ou autoridades em cuja competência entre a matéria, a fim de que estas a transformem em lei ou tomem medidas de outra natureza;
- c) os Estados-Membros darão conhecimento ao Diretor-Geral da Repartição Internacional do Trabalho das medidas tomadas, em virtude do presente artigo, para submeter a recomendação à autoridade ou autoridades competentes, comunicando-lhe, também as decisões que estas houverem tomado;
- d) além da obrigação de submeter a recomendação à autoridade ou autoridades competentes, o Membro só terá a de informar o Diretor-Geral da Repartição Internacional do Trabalho – nas

épocas que o Conselho de Administração julgar convenientes – sobre a sua legislação e prática observada relativamente ao assunto de que trata a recomendação. Deverá também precisar nestas informações até que ponto aplicou ou pretende aplicar dispositivos da recomendação, e indicar as modificações destes dispositivos que sejam ou venham a ser necessárias para adotá-los ou aplicá-los.

7. No caso de um Estado federado serão aplicados os dispositivos seguintes:

- a) as obrigações do Estado federado serão as mesmas que as dos Membros que o não forem, no tocante às convenções e às recomendações para as quais o Governo Federal considere que, de acordo com o seu sistema constitucional, é adequada uma ação federal;
- b) no que disser respeito às convenções e recomendações para as quais o Governo Federal considere que, de acordo com o seu sistema constitucional, uma ação da parte dos Estados, das províncias ou dos cantões que o compõem, é – relativamente a alguns ou a todos os pontos – mais adequada do que uma ação federal, o referido Governo deverá:
  - I) concluir, segundo a sua própria constituição e as dos Estados componentes, províncias ou cantões interessados, acordos efetivos para que tais convenções ou recomendações sejam, no prazo máximo de 18 meses após o encerramento da sessão da Conferência, submetidas às devidas autoridades federais ou às dos Estados competentes, províncias ou cantões, para fins de uma ação legislativa ou outra de qualquer natureza;
  - II) tomar as necessárias medidas – sob reserva do consentimento dos Governos dos Estados componentes, províncias ou cantões interessados – para que, periodicamente, as autoridades federais, de um lado e de outro, a dos Estados componentes, províncias ou cantões, se consultem reciprocamente, a fim de empreenderem uma ação coordenada no sentido de tornarem efetivos, em todo o país, os dispositivos destas convenções e recomendações;
  - III) informar o Diretor-Geral da Repartição Internacional do Trabalho das medidas tomadas, em virtude do presente artigo,

para submeter tais convenções e recomendações às devidas autoridades federais, às dos Estados componentes, províncias ou cantões, comunicando-lhe todas as informações sobre as autoridades consideradas como legítimas e sobre as decisões que estas houverem tomado;

IV) relativamente a uma convenção não ratificada, informar o Diretor-Geral da Repartição Internacional do Trabalho, nas épocas que o Conselho de Administração julgar convenientes, sobre a legislação da federação, dos Estados constituintes, das províncias ou dos cantões, e sobre a prática, por umas e outros, observada, relativamente ao assunto de que trata essa convenção. Deverá, também, precisar até que ponto deu-se ou se pretende dar aplicação a dispositivos da mesma convenção, por intermédio de leis, por meios administrativos, por força de contratos coletivos, ou, ainda por qualquer outro processo;

V) relativamente a uma recomendação, informar o Diretor-Geral da Repartição Internacional do Trabalho, nas épocas que o Conselho de Administração julgar convenientes, sobre a legislação da federação, dos Estados constituintes, das províncias ou dos cantões, e sobre a prática, por umas e outros, observada relativamente ao assunto de que trata essa recomendação. Deverá, também, precisar, nestas informações, até que ponto deu-se ou se pretende dar aplicação a dispositivos da recomendação, indicando as modificações destes dispositivos que sejam ou venham a ser necessárias para adotá-los ou aplicá-los.

8. Em caso algum, a adoção, pela Conferência, de uma convenção ou recomendação, ou a ratificação, por um Estado-Membro, de uma convenção, deverão ser consideradas como afetando qualquer lei, sentença, costumes ou acordos que assegurem aos trabalhadores interessados condições mais favoráveis que as previstas pela convenção ou recomendação.

## **ARTIGO 20**

Qualquer convenção assim ratificada será comunicada pelo Diretor-Geral da Repartição Internacional do Trabalho ao Secretário-Geral das Nações Unidas, para fins de registro, de acordo com o art.

102 da Carta das Nações Unidas, obrigando apenas os Estados-Membros que a tiverem ratificado.

## **ARTIGO 21**

1. Todo projeto que, no escrutínio final, não obtiver dois terços dos votos presentes, poderá ser objeto de uma convenção particular entre os Membros da Organização que o desejarem.
2. Toda convenção, assim concluída, será comunicada pelos Governos interessados ao Diretor-Geral da Repartição Internacional do Trabalho e ao Secretário-Geral das Nações Unidas para fins de registro, de acordo com os termos do art. 102 da Carta das Nações Unidas.

## **ARTIGO 22**

Os Estados-Membros comprometem-se a apresentar à Repartição Internacional do Trabalho um relatório anual sobre as medidas por eles tomadas para execução das convenções a que aderiram. Esses relatórios serão redigidos na forma indicada pelo Conselho de Administração e deverão conter as informações pedidas por este Conselho.

## **ARTIGO 23**

1. O Diretor-Geral apresentará à Conferência, na sessão seguinte, um resumo das informações e dos relatórios que, de acordo com os artigos 19 e 22, lhe houverem sido transmitidos.
2. Os Estados-Membros remeterão às organizações representativas, reconhecidas como tais, para os fins mencionados no art. 3º, cópia das informações e dos relatórios transmitidos ao Diretor-Geral, de acordo com os arts. 19 e 22.

## **ARTIGO 24**

Toda reclamação, dirigida à Repartição Internacional do Trabalho, por uma organização profissional de empregados ou de empregadores, e segundo a qual um dos Estados-Membros não tenha assegurado

satisfatoriamente a execução de uma convenção a que o dito Estado haja aderido, poderá ser transmitida pelo Conselho de Administração ao Governo em questão e este poderá ser convidado a fazer, sobre a matéria, a declaração que julgar conveniente.

## **ARTIGO 25**

Se nenhuma declaração for enviada pelo Governo em questão, num prazo razoável, ou se a declaração recebida não parecer satisfatória ao Conselho de Administração, este último terá o direito de tornar pública a referida reclamação e, segundo o caso, a resposta dada.

## **ARTIGO 26**

1. Cada Estado-Membro poderá enviar uma queixa à Repartição Internacional do Trabalho contra outro Estado-Membro que, na sua opinião, não houver assegurado satisfatoriamente a execução de uma convenção que um e outro tiverem ratificado em virtude dos artigos precedentes.
2. O Conselho de Administração poderá, se achar conveniente, antes de enviar a questão a uma comissão de inquérito, segundo o processo indicado adiante, pôr-se em comunicação com o Governo visado pela queixa, do modo indicado no art. 24.
3. Se o Conselho de Administração não julgar necessário comunicar a queixa ao Governo em questão, ou, se essa comunicação, havendo sido feita, nenhuma resposta que satisfaça o referido Conselho, tiver sido recebida dentro de um prazo razoável, o Conselho poderá constituir uma comissão de inquérito que terá a missão de estudar a reclamação e apresentar parecer a respeito.
4. O Conselho também poderá tomar as medidas supramencionadas, quer *ex officio*, quer baseado na queixa de um delegado à Conferência.
5. Quando uma questão suscitada nos termos dos arts. 25 ou 26, for levada ao Conselho de Administração, o Governo em causa, se não tiver representante junto àquele, terá o direito de designar um delegado para tomar parte nas deliberações do mesmo, relativas ao caso. A data de tais deliberações será comunicada em tempo oportuno ao Governo em questão.

## **ARTIGO 27**

No caso de ser enviada uma queixa em virtude do art. 26, a uma Comissão de Inquérito, todo Estado-Membro, nela diretamente interessado ou não, comprometer-se-á a pôr à disposição da Comissão todas as informações que se acharem em seu poder relativas ao objeto da queixa.

## **ARTIGO 28**

A Comissão de Inquérito, após exame aprofundado da queixa, redigirá um relatório do qual constarão não só suas verificações sobre todos os pontos que permitam bem medir o valor da contestação, como, também, as medidas que recomenda para dar satisfação ao Governo queixoso e os prazos, dentro dos quais, as mesmas medidas devam ser postas em execução.

## **ARTIGO 29**

1. O Diretor-Geral da Repartição Internacional do Trabalho transmitirá o relatório da Comissão de Inquérito ao Conselho de Administração e a cada Governo interessado no litígio, assegurando a sua publicação.
2. Cada Governo interessado deverá comunicar ao Diretor-Geral da Repartição Internacional do Trabalho, dentro do prazo de três meses, se aceita ou não as recomendações contidas no relatório da Comissão, e, em caso contrário, se deseja que a divergência seja submetida à Corte Internacional de Justiça.

## **ARTIGO 30**

Caso um dos Estados-Membros não tome, relativamente a uma convenção ou a uma recomendação, as medidas prescritas nos parágrafos 5 b, 6 b, ou 7 b, I do art. 19, qualquer outro Estado-Membro terá o direito de levar a questão ao Conselho de Administração. O Conselho de Administração submeterá o assunto à Conferência, na hipótese de julgar que o Membro não tomou as medidas prescritas.

### **ARTIGO 31**

Será inapelável a decisão da Corte Internacional de Justiça sobre uma queixa ou questão que lhe tenha sido submetida, conforme o art. 29.

### **ARTIGO 32**

As conclusões ou recomendações eventuais da Comissão de Inquérito poderão ser confirmadas, alteradas ou anuladas pela Corte Internacional de Justiça.

### **ARTIGO 33**

Se um Estado-Membro não se conformar, no prazo prescrito, com as recomendações eventualmente contidas no relatório da Comissão de Inquérito, ou na decisão da Corte Internacional de Justiça, o Conselho de Administração poderá recomendar à Conferência a adoção de qualquer medida que lhe pareça conveniente para assegurar a execução das mesmas recomendações.

### **ARTIGO 34**

O Governo culpado poderá, em qualquer ocasião, informar o Conselho de Administração que tomou as medidas necessárias a fim de se conformar com as recomendações da Comissão de Inquérito ou com as da decisão da Corte Internacional de Justiça. Poderá, também, pedir ao Conselho que nomeie uma Comissão de Inquérito para verificar suas afirmações. Neste caso, aplicar-se-ão as estipulações dos arts. 27, 28, 29, 31 e 32, e, se o relatório da Comissão de Inquérito ou a decisão da Corte Internacional de Justiça, for favorável ao referido Governo, o Conselho de Administração deverá imediatamente recomendar que as medidas tomadas de acordo com o art. 33 sejam revogadas.

## **CAPÍTULO III**

### **DISPOSIÇÕES GERAIS**

#### **ARTIGO 35**

1. Excetuados os casos em que os assuntos tratados na convenção não se enquadrem na competência das autoridades do território e aqueles em que a convenção for aplicável, dadas as condições locais, os Estados-Membros comprometem-se a aplicar as convenções que – de acordo com os dispositivos da presente Constituição – houverem ratificado aos territórios não metropolitanos, por cujas relações internacionais forem responsáveis, inclusive aos territórios sob tutela cuja administração lhes competir, admitindo-se reserva quanto às modificações necessárias para se adaptarem tais convenções às condições locais.
2. Todo Estado-Membro deve, no mais breve prazo, após haver ratificado uma convenção, declarar ao Diretor-Geral da Repartição Internacional do Trabalho até que ponto se compromete a aplicá-la aos territórios não visados pelos parágrafos 4 e 5 abaixo, e fornecer-lhe, também, todas as informações que possam ser prescritas pela mesma convenção.
3. Todo Estado-Membro, que tiver formulado uma declaração como previsto no parágrafo precedente, poderá, de acordo com os artigos da convenção, fazer, periodicamente, nova declaração que modifique os termos mencionados no parágrafo precedente.
4. Quando os assuntos tratados na convenção forem da competência das autoridades de um território não metropolitano, o Estado-Membro responsável pelas relações internacionais deste território deverá, no mais breve prazo possível, comunicar a convenção ao Governo do mesmo, para que este Governo promulgue leis ou tome outras medidas. Em seguida poderá o Estado-Membro, de acordo com o mencionado Governo, declarar ao Diretor-Geral da Repartição Internacional do Trabalho que aceita as obrigações da convenção em nome do território.
5. Uma declaração de aceitação das obrigações de uma convenção poderá ser comunicada ao Diretor-Geral da Repartição Internacional do Trabalho:

- a) por dois ou mais Estados-Membros da Organização, em se tratando de um território sob sua autoridade conjunta;
  - b) por qualquer autoridade internacional responsável pela administração de um território por força dos dispositivos da Carta das Nações Unidas, ou de qualquer outro dispositivo em vigor que se aplique ao mesmo território.
6. A aceitação das obrigações de uma convenção, segundo os parágrafos 4 e 5, acarretará a aceitação, em nome do território interessado, das obrigações que resultam dos termos da convenção, e, também, daquelas que, de acordo com a Constituição da Organização, decorrem da ratificação. Qualquer declaração de aceitação pode especificar as modificações dos dispositivos da convenção que seriam necessárias para adaptá-las às condições locais.
7. Todo Estado-Membro ou autoridade internacional, que houver feito uma declaração na forma prevista pelos parágrafos 4 e 5 do presente artigo, poderá, de acordo com os artigos da convenção, formular periodicamente nova declaração que modifique os termos de qualquer das anteriores ou que torne sem efeito a aceitação da convenção em nome do território interessado.
8. Se as obrigações decorrentes de uma convenção não forem aceitas quanto a um dos territórios visados pelos parágrafos 4 ou 5 do presente artigo, o Membro, os Membros, ou a autoridade internacional transmitirão ao Diretor-Geral da Repartição Internacional do Trabalho, um relatório sobre a legislação do mesmo território e sobre a prática nele observada, relativamente ao assunto de que trata a convenção. O relatório indicará até que ponto se aplicaram ou se pretendem aplicar dispositivos da convenção, por intermédio de leis, por meios administrativos, por força de contratos coletivos, ou por qualquer outro processo, expondo, outrossim, as dificuldades que impedem ou retardam a ratificação da dita convenção.

## **ARTIGO 36**

As emendas à presente Constituição, aceitas pela Conferência por dois terços dos votos presentes, entrarão em vigor quando forem ratificadas por dois terços dos Estados-Membros da Organização, incluindo cinco dentre os dez representados no Conselho de

Administração como sendo os de maior importância industrial, de acordo com o disposto no artigo 7, parágrafo 3, da presente Constituição.

### **ARTIGO 37**

1. Quaisquer questões ou dificuldades relativas à interpretação da presente Constituição e das convenções ulteriores concluídas pelos Estados-Membros, em virtude da mesma, serão submetidas à apreciação da Corte Internacional de Justiça.
2. O Conselho de Administração poderá, não obstante o disposto no parágrafo 1 do presente artigo, formular e submeter à aprovação da Conferência, regras destinadas a instituir um tribunal para resolver com presteza qualquer questão ou dificuldade relativa à interpretação de uma convenção que a ele seja levada pelo Conselho de Administração, ou, segundo o prescrito na referida convenção. O Tribunal instituído, em virtude do presente parágrafo, regulará seus atos pelas decisões ou pareceres da Corte Internacional de Justiça. Qualquer sentença pronunciada pelo referido tribunal será comunicada aos Estados-Membros da Organização, cujas observações, a ela relativas, serão transmitidas à Conferência.

### **ARTIGO 38**

1. A Organização Internacional do Trabalho poderá convocar conferências regionais e criar instituições do mesmo caráter, quando julgar que umas e outras serão úteis aos seus fins e objetivos.
2. Os poderes, as funções e o regulamento das conferências regionais obedecerão às normas formuladas pelo Conselho de Administração e por ele apresentadas à Conferência Geral para fins de confirmação.

## **CAPÍTULO IV**

### **DISPOSIÇÕES DIVERSAS**

#### **ARTIGO 39**

A Organização Internacional do Trabalho deve ter personalidade jurídica, e, precipuamente, capacidade para:

- a) adquirir bens, móveis e imóveis, e dispor dos mesmos;
- b) contratar;
- c) intentar ações.

## **ARTIGO 40**

1. A Organização Internacional do Trabalho gozará, nos territórios de seus Membros, dos privilégios e das imunidades necessárias a consecução dos seus fins.
2. Os delegados à Conferência, os membros do Conselho de Administração, bem como o Diretor-Geral e os funcionários da Repartição, gozarão, igualmente, dos privilégios e imunidades necessárias para exercerem, com inteira independência, as funções que lhes competem, relativamente à Organização.
3. Tais privilégios serão especificados por um acordo em separado, que será elaborado pela Organização para fins de aceitação pelos Estados-Membros.

## **ANEXO**

### **DECLARAÇÃO REFERENTE AOS FINS E OBJETIVOS DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO**

A Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho, reunida em Filadélfia em sua vigésima sexta sessão, adota, aos dez de maio de mil novecentos e quarenta e quatro, a presente Declaração, quanto aos itens e objetivos da Organização Internacional do Trabalho e aos princípios que devem inspirar a política dos seus Membros.

#### **I**

A Conferência reafirma os princípios fundamentais sobre os quais repousa a Organização, principalmente os seguintes:

- a) o trabalho não é uma mercadoria;
- b) a liberdade de expressão e de associação é uma condição indispensável a um progresso ininterrupto;

- c) a penúria, seja onde for, constitui um perigo para a prosperidade geral;
- d) a luta contra a carência, em qualquer nação, deve ser conduzida com infatigável energia, e por um esforço internacional contínuo e conjugado, no qual os representantes dos empregadores e dos empregados discutam, em igualdade, com os dos Governos, e tomem com eles decisões de caráter democrático, visando o bem comum.

## II

A Conferência, convencida de ter a experiência plenamente demonstrado a verdade da declaração contida na Constituição da Organização Internacional do Trabalho, que a paz, para ser duradoura, deve assentar sobre a justiça social, afirma que:

- a) todos os seres humanos de qualquer raça, crença ou sexo, têm o direito de assegurar o bem-estar material e o desenvolvimento espiritual dentro da liberdade e da dignidade, da tranquilidade econômica e com as mesmas possibilidades;
- b) a realização de condições que permitam o exercício de tal direito deve constituir o principal objetivo de qualquer política nacional ou internacional;
- c) quaisquer planos ou medidas, no terreno nacional ou internacional, máxime os de caráter econômico e financeiro, devem ser considerados sob esse ponto de vista e somente aceitos, quando favorecerem, e não entravarem, a realização desse objetivo principal;
- d) compete à Organização Internacional do Trabalho apreciar, no domínio internacional, tendo em vista tal objetivo, todos os programas de ação e medidas de caráter econômico e financeiro;
- e) no desempenho das funções que lhe são confiadas, a Organização Internacional do Trabalho tem capacidade para incluir em suas decisões e recomendações quaisquer

disposições que julgar convenientes, após levar em conta todos os fatores econômicos e financeiros de interesse.

### III

- A Conferência proclama solenemente que a Organização Internacional do Trabalho tem a obrigação de auxiliar as Nações do Mundo na execução de programas que visem:
- a) proporcionar emprego integral para todos e elevar os níveis de vida;
  - b) dar a cada trabalhador uma ocupação na qual ele tenha a satisfação de utilizar, plenamente, sua habilidade e seus conhecimentos e de contribuir para o bem geral;
  - c) favorecer, para atingir o fim mencionado no parágrafo precedente, as possibilidades de formação profissional e facilitar as transferências e migrações de trabalhadores e de colonos, dando as devidas garantias a todos os interessados;
  - d) adotar normas referentes aos salários e às remunerações, ao horário e às outras condições de trabalho, a fim de permitir que todos usufruam do progresso e, também, que todos os assalariados, que ainda não o tenham, percebam, no mínimo, um salário vital;
  - e) assegurar o direito de ajustes coletivos, incentivar a cooperação entre empregadores e trabalhadores para melhoria contínua da organização da produção e a colaboração de uns e outros na elaboração e na aplicação da política social e econômica;
  - f) ampliar as medidas de segurança social, a fim de assegurar tanto uma renda mínima e essencial a todos a quem tal proteção é necessária, como assistência médica completa;
  - g) assegurar uma proteção adequada da vida e da saúde dos trabalhadores em todas as ocupações;
  - h) garantir a proteção da infância e da maternidade;
  - i) obter um nível adequado de alimentação, de alojamento, de recreação e de cultura;

- j) assegurar as mesmas oportunidades para todos em matéria educativa e profissional.

## IV

A Conferência – convencida de que uma utilização mais ampla e completa dos recursos da terra é necessária para a realização dos objetivos enumerados na presente Declaração, e pode ser assegurada por uma ação eficaz nos domínios internacional e nacional, em particular mediante medidas tendentes a promover a expansão da produção e do consumo, a evitar flutuações econômicas graves, a realizar o progresso econômico e social das regiões menos desenvolvidas, a obter maior estabilidade nos preços mundiais de matérias-primas e de produtos, e a favorecer um comércio internacional de volume elevado e constante – promete a inteira colaboração da Organização Internacional do Trabalho a todos os organismos internacionais aos quais possa ser atribuída uma parcela de responsabilidade nesta grande missão, como na melhoria da saúde, no aperfeiçoamento da educação e do bem-estar de todos os povos.

## V

A Conferência afirma que os princípios contidos na presente Declaração convêm integralmente a todos os povos e que sua aplicação progressiva, tanto àqueles que são ainda dependentes, como aos que já se podem governar a si próprios, interessa o conjunto do mundo civilizado, embora deva-se levar em conta, nas variedades dessa aplicação, o grau de desenvolvimento econômico e social atingido por cada um.”

“Texto extraído do livro Convenções da OIT  
Autor: Arnaldo Lopes Sússekind  
Editora: LTr Editora Ltda”.

## **DECLARAÇÃO DA OIT SOBRE OS PRINCÍPIOS E DIREITOS FUNDAMENTAIS NO TRABALHO**

Considerando que a criação da OIT procede da convicção de que a justiça social é essencial para garantir uma paz universal e permanente;

Considerando que o crescimento econômico é essencial, mas insuficiente, para assegurar a equidade, o progresso social e a erradicação da pobreza, o que confirma a necessidade de que a OIT promova políticas sociais sólidas, a justiça e instituições democráticas;

Considerando, portanto, que a OIT deve hoje, mais do que nunca, mobilizar o conjunto de seus meios de ação normativa, de cooperação técnica e de investigação em todos os âmbitos de sua competência, e em particular no âmbito do emprego, a formação profissional e as condições de trabalho, a fim de que no âmbito de uma estratégia global de desenvolvimento econômico e social, as políticas econômicas e sociais se reforcem mutuamente com vistas à criação de um desenvolvimento sustentável de ampla base;

Considerando que a OIT deveria prestar especial atenção aos problemas de pessoas com necessidades sociais especiais, em particular os desempregados e os trabalhadores migrantes, mobilizar e estimular os esforços nacionais, regionais e internacionais encaminhados à solução de seus problemas, e promover políticas eficazes destinadas à criação de emprego;

Considerando que, com o objetivo de manter o vínculo entre progresso social e crescimento econômico, a garantia dos princípios e direitos fundamentais no trabalho reveste uma importância e um significado especiais ao assegurar aos próprios interessados a possibilidade de reivindicar livremente e em igualdade de oportunidades uma participação justa nas riquezas a cuja criação têm contribuído, assim como a de desenvolver plenamente seu potencial humano;

Considerando que a OIT é a organização internacional com mandato constitucional e o órgão competente para estabelecer Normas Internacionais do Trabalho e ocupar-se das mesmas, e que goza de apoio e reconhecimento universais na promoção dos direitos fundamentais no trabalho como expressão de seus princípios constitucionais;

Considerando que numa situação de crescente interdependência econômica urge reafirmar a permanência dos princípios e direitos fundamentais inscritos na Constituição da Organização, assim como promover sua aplicação universal;

A Conferência Internacional do Trabalho,

1. Lembra:

- a) que no momento de incorporar-se livremente à OIT, todos os Membros aceitaram os princípios e direitos enunciados em sua Constituição e na Declaração de Filadélfia, e se comprometeram a esforçar-se por alcançar os objetivos gerais da Organização na medida de suas possibilidades e atendendo a suas condições específicas;
- b) que esses princípios e direitos têm sido expressos e desenvolvidos sob a forma de direitos e obrigações específicos em convenções que foram reconhecidas como fundamentais dentro e fora da Organização.

2. Declara que todos os membros, ainda que não tenham ratificado as convenções aludidas, têm um compromisso derivado do fato de pertencer à Organização de respeitar, promover e tornar realidade, de boa fé e de conformidade com a Constituição, os princípios relativos aos direitos fundamentais que são objeto dessas convenções, isto é:

- a) a liberdade sindical e o reconhecimento efetivo do direito de negociação coletiva;
- b) a eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou obrigatório;
- c) a abolição efetiva do trabalho infantil; e
- d) a eliminação da discriminação em matéria de emprego e ocupação.

3. Reconhece a obrigação da Organização de ajudar a seus Membros, em resposta às necessidades que tenham sido estabelecidas e expressas, a alcançar esses objetivos fazendo pleno uso de seus recursos constitucionais, de funcionamento e orçamentários, incluída a mobilização de recursos e apoio externos, assim como estimulando a outras organizações internacionais com as quais a OIT tenha

estabelecido relações, de conformidade com o artigo 12 de sua Constituição, a apoiar esses esforços:

- a) oferecendo cooperação técnica e serviços de assessoramento destinados a promover a ratificação e aplicação das convenções fundamentais;
- b) assistindo aos Membros que ainda não estão em condições de ratificar todas ou algumas dessas convenções em seus esforços por respeitar, promover e tornar realidade os princípios relativos aos direitos fundamentais que são objeto dessas convenções; e
- c) ajudando aos Membros em seus esforços por criar um meio ambiente favorável de desenvolvimento econômico e social.

4. Decide que, para tornar plenamente efetiva a presente Declaração, implementar-se á um seguimento promocional, que seja crível e eficaz, de acordo com as modalidades que se estabelecem no anexo que será considerado parte integrante da Declaração.

5. Sublinha que as normas do trabalho não deveriam utilizar-se com fins comerciais protecionistas e que nada na presente Declaração e seu seguimento poderá invocar-se nem utilizar-se de outro modo com esses fins; ademais, não deveria de modo algum colocar-se em questão a vantagem comparativa de qualquer país sobre a base da presente Declaração e seu seguimento.

## **ANEXO**

### **SEGUIMENTO DA DECLARAÇÃO**

#### **I. OBJETIVO GERAL**

1. O objetivo do seguimento descrito a seguir é estimular os esforços desenvolvidos pelos membros da Organização com o objetivo de promover os princípios e direitos fundamentais consagrados na Constituição da OIT e a Declaração de Filadélfia, que a Declaração reitera.

2. De conformidade com este objetivo estritamente promocional, o presente seguimento deverá contribuir a identificar os âmbitos em

que a assistência da Organização, por meio de suas atividades de cooperação técnica, possa resultar útil a seus Membros com o fim de ajudá-los a tornar efetivos esses princípios e direitos fundamentais. Não poderá substituir os mecanismos de controle estabelecidos nem obstar seu funcionamento; por conseguinte, as situações particulares próprias ao âmbito desses mecanismos não poderão discutir-se ou rediscutir-se no âmbito do referido seguimento.

3. Os dois aspectos do presente seguimento, descritos a seguir, recorrerão aos procedimentos existentes; o seguimento anual relativo às convenções não ratificadas somente suporá certos ajustes às atuais modalidades de aplicação do artigo 19, parágrafo 5, e) da Constituição, e o relatório global permitirá otimizar os resultados dos procedimentos realizados em cumprimento da Constituição.

## **II. SEGUIMENTO ANUAL RELATIVO ÀS CONVENÇÕES FUNDAMENTAIS NÃO RATIFICADAS**

### **A. OBJETO E ÂMBITO DE APLICAÇÃO**

1. Seu objetivo é proporcionar uma oportunidade de seguir a cada ano, mediante um procedimento simplificado que substituirá o procedimento quadrienal introduzido em 1995 pelo Conselho de Administração, os esforços desenvolvidos de acordo com a Declaração pelos Membros que não ratificaram ainda todas as convenções fundamentais.

2. O seguimento abrangerá a cada ano as quatro áreas de princípios e direitos fundamentais enumerados na Declaração.

### **B. MODALIDADES**

1. O seguimento terá como base relatórios solicitados aos Membros em virtude do artigo 19, parágrafo 5, e) da Constituição. Os formulários de memória serão estabelecidos com a finalidade de obter dos governos que não tiverem ratificado alguma das convenções fundamentais, informação sobre as mudanças que ocorreram em sua legislação e sua prática, considerando o artigo 22 da Constituição e a prática estabelecida.

2. Esses relatórios, recopilados pela Repartição, serão examinadas pelo Conselho de Administração.

3. Com o fim de preparar uma introdução à compilação dos relatórios assim estabelecida, que permita chamar a atenção sobre os aspectos que mereçam em seu caso uma discussão mais detalhada, a Repartição poderá recorrer a um grupo de peritos nomeados com este fim pelo Conselho de Administração.

4. Deverá ajustar-se o procedimento em vigor do Conselho de Administração para que os Membros que não estejam nele representados possam proporcionar, da maneira mais adequada, os esclarecimentos que no seguimento de suas discussões possam resultar necessárias ou úteis para completar a informação contida em suas memórias.

### **III. RELATÓRIO GLOBAL**

#### **A. OBJETO E ÂMBITO DE APLICAÇÃO**

1. O objeto deste relatório é facilitar uma imagem global e dinâmica de cada uma das categorias de princípios e direitos fundamentais observada no período quadrienal anterior, servir de base à avaliação da eficácia da assistência prestada pela Organização e estabelecer as prioridades para o período seguinte mediante programas de ação em matéria de cooperação técnica destinados a mobilizar os recursos internos e externos necessários a respeito.

2. O relatório tratará sucessivamente cada ano de uma das quatro categorias de princípios e direitos fundamentais.

#### **B. MODALIDADES**

1. O relatório será elaborado sob a responsabilidade do Diretor-Geral sobre a base de informações oficiais ou reunidas e avaliadas de acordo com os procedimentos estabelecidos. Em relação aos países que ainda não ratificaram as convenções fundamentais, referidas informações terão como fundamento, em particular, no resultado do seguimento anual antes mencionado. No caso dos Membros que tenham ratificado as convenções correspondentes, estas informações terão

como base, em particular, os relatórios (memórias) tal como são apresentados e tratados em virtude do artigo 22 da Constituição.

2. Este relatório será apresentado à Conferência como um relatório do Diretor-Geral para ser objeto de uma discussão tripartite. A Conferência poderá tratá-lo de um modo distinto do inicialmente previsto para os relatórios aos que se refere o artigo 12 de seu Regulamento, e poderá fazê-lo numa sessão separada dedicada exclusivamente a esse informe ou de qualquer outro modo apropriado. Posteriormente, corresponderá ao Conselho de Administração, durante uma de suas reuniões subseqüentes mais próximas, tirar as conclusões de referido debate no relativo às prioridades e aos programas de ação em matéria de cooperação técnica que deva implementar durante o período quadrienal correspondente.

#### **IV. FICA ENTENDIDO QUE:**

1. O Conselho de Administração e a Conferência deverão examinar as emendas que resultem necessárias a seus regulamentos respectivos para executar as disposições anteriores.

2. A Conferência deverá, em determinado momento, reexaminar o funcionamento do presente seguimento considerando a experiência adquirida, com a finalidade de comprovar se este mecanismo está ajustado convenientemente ao objetivo enunciado na Parte I.

3. O texto anterior é o texto da Declaração da OIT relativa aos princípios e direitos fundamentais no trabalho e seu seguimento devidamente adotada pela Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho durante a Octogésima sexta reunião, realizada em Genebra e cujo encerramento foi declarado em 18 de junho de 1998.

É FÉ DO QUAL foi assinado neste décimo nono dia de junho de 1998.

Presidente da Conferência  
JEAN-JACQUES OECHSLIN

O Diretor Geral da Oficina Internacional do Trabalho  
MICHEL HANSENNE

## **CONVENÇÃO 98**

### **SOBRE A APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DO DIREITO DE SINDICALIZAÇÃO E DE NEGOCIAÇÃO COLETIVA**

A Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho:  
Convocada em Genebra pelo Conselho de Administração da Secretaria Internacional do Trabalho e reunida em 8 de junho de 1949, em sua trigésima segunda reunião; Tendo decidido adotar algumas propostas relativas à aplicação dos princípios do direito de organização e de negociação coletiva, tema que constitui a quarta questão da ordem do dia da reunião; Após decidir que essas proposições se revistam da forma de uma convenção internacional, adota, no primeiro dia de julho de mil novecentos e quarenta e nove, a seguinte Convenção que pode ser citada como a Convenção sobre o Direito de Sindicalização e de Negociação Coletiva, de 1949:

#### **ARTIGO 1º**

1. Os trabalhadores gozarão de adequada proteção contra atos de discriminação com relação a seu emprego.
2. Essa proteção aplicar-se-á especialmente a atos que visem:
  - a) sujeitar o emprego de um trabalhador à condição de que não se filie a um sindicato ou deixe de ser membro de um sindicato;
  - b) causar a demissão de um trabalhador ou prejudicá-lo de outra maneira por sua filiação a um sindicato ou por sua participação em atividades sindicais fora das horas de trabalho ou, com o consentimento do empregador, durante o horário de trabalho.

#### **ARTIGO 2º**

1. As organizações de trabalhadores e de empregadores gozarão de adequada proteção contra atos de ingerência de umas nas outras, ou por agentes ou membros de umas nas outras, na sua constituição, funcionamento e administração.

2. Serão principalmente considerados atos de ingerência, nos termos deste Artigo, promover a constituição de organizações de trabalhadores dominadas por organizações de empregadores ou manter organizações de trabalhadores com recursos financeiros ou de outra espécie, com o objetivo de sujeitar essas organizações ao controle de empregadores ou de organizações de empregadores.

### **ARTIGO 3º**

Mecanismos apropriados às condições nacionais serão criados, se necessário, para assegurar o respeito do direito de sindicalização definido nos artigos anteriores.

### **ARTIGO 4º**

Medidas apropriadas às condições nacionais serão tomadas, se necessário, para estimular e promover o pleno desenvolvimento e utilização de mecanismos de negociação voluntária entre empregadores ou organizações de empregadores e organizações de trabalhadores, com o objetivo de regular, mediante acordos coletivos, termos e condições de emprego.

### **ARTIGO 5º**

1. A legislação nacional definirá a medida em que se aplicarão às forças armadas e à polícia as garantias providas nesta Convenção.

2. Nos termos dos princípios estabelecidos no Parágrafo 8º do Artigo 19 da Constituição da Organização Internacional do Trabalho, a ratificação desta Convenção por um país-membro não será tida como derogatória de lei, sentença, costume ou acordo já existentes que outorguem às forças armadas e à polícia qualquer direito garantido por esta Convenção.

### **ARTIGO 6º**

Esta Convenção não trata da situação de funcionários públicos a serviço do Estado e nem será de algum modo interpretada em detrimento de seus direitos ou situação funcional.

## **ARTIGO 7º**

As ratificações formais desta Convenção serão comunicadas, para registro, ao Diretor-Geral da Secretaria da Organização Internacional do Trabalho.

## **ARTIGO 8º**

1. Esta Convenção obrigará unicamente os países-membros da Organização Internacional do Trabalho cujas ratificações tiverem sido registradas pelo Diretor Geral.

2. Esta Convenção entrará em vigor doze meses após a data de registro, pelo Diretor Geral, das ratificações de dois países-membros.

3. A partir de então, esta Convenção entrará em vigor, para todo país-membro, doze meses após a data do registro de sua ratificação.

## **ARTIGO 9º**

1. As declarações enviadas ao Diretor-Geral da Secretaria da Organização Internacional do Trabalho, nos termos do Parágrafo 2º do Artigo 35 da Constituição da Organização Internacional do Trabalho, indicarão:

- a) os territórios a respeito dos quais se comprometem a aplicar, sem modificações, as disposições da Convenção;
- b) os territórios a respeito dos quais se comprometem a aplicar, com modificações, as disposições da Convenção, detalhando a natureza dessas modificações;
- c) os territórios a respeito dos quais consideram inaplicável a Convenção e, nesse caso, as razões dessa inaplicabilidade;
- d) os territórios a respeito dos quais pospõem sua decisão, na dependência de uma avaliação mais atenta da situação.

2. Os compromissos a que se referem as alíneas a) e b) do Parágrafo 1º deste Artigo serão considerados parte integrante da ratificação e produzirão os mesmos efeitos.

3. Todo país-membro, com base nas alíneas b), c) e d) do Parágrafo 1º deste Artigo, poderá cancelar, em qualquer tempo, no todo ou em parte, mediante nova declaração, quaisquer restrições feitas em sua declaração original.

4. Todo país-membro poderá enviar ao Diretor-Geral, em qualquer tempo, enquanto esta Convenção estiver sujeita a denúncia, declaração que modifique, em qualquer outro sentido, os termos de uma declaração anterior e informe, com o detalhamento possível, sobre a situação atual com referência a esses territórios.

## **ARTIGO 10**

1. As declarações enviadas ao Diretor-Geral da Secretaria Internacional do Trabalho, nos termos dos Parágrafos 4º e 5º do Artigo 35 da Constituição da Organização Internacional do Trabalho, indicarão se as disposições da Convenção serão aplicadas, sem modificações no território em questão, ou se estarão sujeitas a modificações; quando indicar que as disposições da Convenção serão aplicadas com possíveis modificações, a declaração especificará em que consistem essas modificações.

2. O país-membro ou os países-membros ou a autoridade internacional concernentes poderão, em qualquer tempo, mediante declaração posterior, renunciar total ou parcialmente ao direito de se valer de modificação indicada em declaração anterior.

3. O país-membro ou os países-membros ou a autoridade internacional concernentes poderão, em qualquer tempo, enquanto esta Convenção estiver sujeita a denúncia, nos termos do disposto no Artigo 11, enviar ao Diretor-Geral declaração que modifique, em qualquer outro sentido, os termos de uma declaração anterior e informe sobre a atual situação com referência à aplicação da Convenção.

## **ARTIGO 11**

1. O país-membro que ratificar esta Convenção poderá denunciá-la ao final de um período de dez anos, a contar da data de sua entrada em vigor, mediante comunicação ao Diretor-Geral da Secretaria

Internacional do Trabalho para registro. A denúncia não terá efeito antes de se completar um ano a contar da data de seu registro.

2. O país-membro que ratificar esta Convenção e que, no prazo de um ano após expirado o período de dez anos referido no parágrafo anterior, não tiver exercido o direito de denúncia provido neste Artigo, ficará obrigado a um novo período de dez anos e, daí em diante, poderá denunciar esta Convenção ao final de cada período de dez anos, nos termos deste Artigo.

## **ARTIGO 12**

1. O Diretor-Geral da Secretaria Internacional do Trabalho dará ciência a todos os países-membros da Organização Internacional do Trabalho do registro de todas as ratificações, declarações e denúncias que lhe forem comunicadas pelos países-membros da Organização.

2. Ao notificar os países-membros da Organização sobre o registro da segunda ratificação que lhe tiver sido comunicada, o Diretor-Geral lhes chamará a atenção para a data de entrada em vigor da Convenção.

## **ARTIGO 13**

O Diretor-Geral da Secretaria Internacional do Trabalho comunicará ao Secretário-Geral das Nações Unidas, para registro, de conformidade como Artigo 102 da Carta das Nações Unidas, informações circunstanciadas sobre todas as ratificações, declarações e atos de denúncia por ele registrados, nos termos do disposto nos artigos anteriores.

## **ARTIGO 14**

O Conselho de Administração da Secretaria da Organização Internacional do Trabalho apresentará à Conferência Geral, quando considerar necessário, relatório sobre o desempenho desta Convenção e examinará a conveniência de incluir na pauta da Conferência a questão de sua revisão total ou parcial.

## ARTIGO 15

1. No caso de adotar a Conferência uma nova convenção que reveja total ou parcialmente esta Convenção, a menos que a nova convenção disponha de outro modo,

- a) a ratificação, por um país-membro, da nova convenção revista implicará *ipso jure*, a partir do momento em que entrar em vigor a convenção revista, a denúncia imediata desta Convenção, não obstante as disposições do Artigo 11 desta Convenção;
- b) esta Convenção deixará de estar sujeita a ratificação pelos países-membros a partir da data de entrada em vigor da convenção revista.

2. Esta Convenção continuará a vigorar, na sua forma e conteúdo, nos países-membros que a ratificaram mas não ratificarem a convenção revista.

## ARTIGO 16

As versões em inglês e francês do texto desta Convenção são igualmente oficiais.

## **CONVENÇÃO 151**

### **CONVENÇÃO SOBRE A PROTEÇÃO DO DIREITO SINDICAL E OS PROCEDIMENTOS PARA ESTABELECEER AS CONDIÇÕES DE EMPREGO NO SERVIÇO PÚBLICO**

A Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho, Reunida em Genebra, em sua Sexagésima Quarta Reunião, em 7 de julho de 1978, por convocação do Conselho de Administração da Secretaria Internacional do Trabalho;

Tendo em vista as disposições da Convenção sobre Liberdade Sindical e Proteção do Direito Sindical, de 1948, da Convenção sobre Direito Sindical e Negociação Coletiva, de 1949, e da Convenção e da Recomendação sobre Representantes de Trabalhadores, de 1971;

Considerando que a Convenção sobre Direito Sindical e Negociação Coletiva, de 1949, não se aplica a algumas categorias de empregados públicos e que a Convenção e a Recomendação sobre Representantes de Trabalhadores, de 1971, aplicam-se a representantes de trabalhadores na empresa;

Tendo em vista a considerável expansão dos serviços prestados pela administração pública em muitos países e a necessidade de boas relações de trabalho entre autoridades públicas e organizações de empregados públicos;

Considerando a grande diversidade de sistemas políticos, sociais e econômicos entre os estados-membros e as diferentes práticas por eles adotadas (por exemplo, no que tange às respectivas funções de governo central e local, de autoridades federais, estaduais e provinciais, e de empresas estatais e de vários tipos de órgãos públicos autárquicos e semi- autárquicos, assim como a natureza das relações de emprego);

Considerando problemas particulares que levantam a delimitação do campo de aplicação e as definições, para seus efeitos, de todo

instrumento internacional, haja vista as diferenças existentes, em muitos países, entre emprego público e emprego privado, assim como as dificuldades de interpretação que ora se põem na aplicação, a servidores públicos, das disposições pertinentes da Convenção sobre Direito Sindical e Negociação Coletiva, de 1949, e observações de órgãos supervisores da OIT, em vários casos, em que alguns governos as aplicaram de uma maneira que exclui da proteção da Convenção amplos grupos de empregados públicos;

Tendo resolvido adotar algumas proposições relativas a liberdade sindical e a procedimentos para definir condições de emprego no serviço público, questão que constitui o quinto item da ordem do dia da Reunião;

Tendo determinado que ditas proposições se revistam da forma de convenção internacional,

Adota, nesta data de vinte e sete e junho do ano de mil novecentos e setenta e oito, a seguinte convenção que pode ser citada como Convenção de Relações de Trabalho no Serviço Público, de 1978.

## **PARTE I. ALCANCE E DEFINIÇÕES**

### **ARTIGO 1º**

1. Esta Convenção aplica-se a toda pessoa empregada pela administração pública, desde que não lhe sejam aplicáveis disposições mais favoráveis em outras convenções internacionais do trabalho.

2. Será definido por leis ou regulamentos nacionais a medida em que se aplicarão as garantias, providas nesta Convenção, a empregados de alto nível cujas funções são consideradas normalmente como gerenciais ou de formuladores de políticas ou a empregados cuja obrigações são de natureza altamente confidenciais.

3. Será definido por leis ou regulamentos nacionais o grau em que se aplicarão às forças armadas e à polícia a garantia asseguradas nesta Convenção.

## **ARTIGO 2º**

Para os efeitos desta Convenção, a expressão “empregado público” designa toda pessoa a quem se aplique esta Convenção, nos termos do seu artigo 1º.

## **ARTIGO 3º**

Para os efeitos desta Convenção, a expressão “organização de empregados públicos” designa toda organização, qualquer que seja sua composição, que tenha como objetivo promover e defender os interesses de empregados públicos.

## **PARTE II. PROTEÇÃO DO DIREITO SINDICAL**

### **ARTIGO 4º**

1. Os empregados públicos gozarão de adequada proteção contra todo ato de discriminação anti-sindical com relação a seu emprego.

2. Essa proteção aplicar-se-á mais particularmente a todo ato que tenha como objetivo:

- a) condicionar o emprego do empregado publico a sua não filiação a organizações de empregados públicos ou a seu desligamento delas;
- b) causar sua demissão ou, de qualquer outra maneira, prejudicar um empregado publico pelo fato de pertencer a uma organização de empregados públicos ou por sua participação nas atividades normais dessa organização.

### **ARTIGO 5º**

1. As organizações de empregados públicos gozarão de total independência com relação às autoridades públicas.

2. As organizações de empregados públicos gozarão da devida

proteção contra todo ato de ingerência de uma autoridade pública em sua constituição, funcionamento ou administração.

3. Serão considerados atos de ingerência, nos termos deste artigo, promover a constituição de organizações de empregados públicos sob o domínio de uma autoridade pública, ou ajudar organizações e empregados públicos com meios financeiros ou outros, com o objetivo de mantê-las sob o controle de uma autoridade pública.

### **PARTE III. FACILIDADES A SEREM CONCEDIDAS A ORGANIZAÇÕES DE EMPREGADOS PÚBLICOS**

#### **ARTIGO 6º**

1. Deverão ser dispensadas aos representantes de reconhecidas organizações de empregados públicos adequadas facilidades que lhes permitam exercer suas funções de modo rápido e eficiente, tanto durante as horas de trabalho como fora delas.

2. A concessão dessas facilidades não deverão prejudicar o eficiente funcionamento da administração ou do serviço envolvido.

3. A natureza e o alcance essas facilidades serão definidas de acordo com os procedimentos mencionados no Artigo 7 desta Convenção ou por outros meios apropriados.

### **PARTE IV. PROCEDIMENTOS PARA DEFINIR TERMOS E CONDIÇÕES DE EMPREGO**

#### **ARTIGO 7º**

Medidas compatíveis com as condições nacionais deverão ser tomadas, quando for o caso, para estimular e promover o pleno desenvolvimento e utilização do sistema de negociação de termos e condições de emprego entre autoridades públicas interessadas e organizações de empregados públicos, ou de qualquer outro procedimento que permita a representantes de empregados públicos participarem na definição dessas matérias.

## **PARTE V. SOLUÇÃO DE CONFLITOS**

### **ARTIGO 8º**

A solução de conflitos surgidos com relação à definição de termos e condições de emprego será buscada, de maneira compatível com as condições nacionais, por meio de negociações entre as partes ou por meio de mecanismos independentes e imparciais, como mediação, conciliação e arbitragem, instituídos de maneira que assegure a confiança das partes envolvidas.

## **PARTE VI. DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS**

### **ARTIGO 9º**

Os empregados públicos, como os demais trabalhadores, gozarão dos direitos civis e políticos essenciais ao exercício normal da liberdade sindical, sujeitos apenas as obrigações decorrentes de seu status e da natureza de suas funções.

## **PARTE VII. DISPOSIÇÕES FINAIS**

### **ARTIGO 10**

As ratificações formais desta Convenção serão comunicadas, para registro, ao Diretor-Geral da Secretaria Internacional do Trabalho.

### **ARTIGO 11**

1. Esta Convenção obrigará unicamente os estados-membros da Organização Internacional do Trabalho cujas ratificações tiverem sido registradas pelo Diretor-Geral.

2. Esta Convenção entrará em vigor doze meses após a data de registro, pelo Diretor-Geral, das ratificações por dois estados-membros.

3. A partir daí, esta Convenção entrará em vigor, para todo estado-membro, doze meses após a data do registro de sua ratificação.

## **ARTIGO 12**

1. O estado-membro que ratificar esta Convenção poderá denunciá-la ao final de um período de dez anos, a contar da data de sua entrada em vigor, mediante comunicação, para registro, ao Diretor-Geral da Secretaria Internacional do Trabalho. A denúncia não terá efeito antes de se completar um ano a contar da data de seu registro.

2. Todo estado-membro que ratificar esta Convenção e que, no prazo de um ano, após expirado o período de dez anos referido no parágrafo anterior, não tiver exercido o direito de denúncia disposto neste artigo, ficará obrigado a um novo período de dez anos e, daí por diante, poderá denunciar esta Convenção ao final de cada período de dez anos, nos termos deste artigo.

## **ARTIGO 13**

1. O Diretor-Geral da Secretaria Internacional do Trabalho comunicará a todos os estados-membros da Organização o registro de todas as ratificações, declarações e denúncias que lhe foram comunicadas pelos estados-membros da Organização.

2. Ao comunicar aos estados-membros da Organização o registro da segunda ratificação que lhe tiver sido comunicada, o Diretor-Geral chamará a atenção dos estados-membros da Organização para a data em que a presente Convenção entrará em vigor.

## **ARTIGO 14**

O Diretor-Geral da Secretaria Internacional do Trabalho prestará, para registro, ao Secretário Geral das Nações Unidas, nos termos do artigo 102 da Carta das Nações Unidas, informações circunstanciadas sobre todas as ratificações, declarações e atos de denúncias por ele registrados, conforme disposto nos artigos anteriores.

## ARTIGO 15

O Conselho de Administração da Secretaria Internacional do Trabalho, quando considerar necessário, apresentará à Conferência Geral relatório sobre a aplicação desta Convenção e examinará a conveniência de incluir na pauta da Conferência a questão de sua revisão total ou parcial.

## ARTIGO 16

1. No caso de vir a Conferência a adotar nova convenção que reveja total ou parcialmente esta Convenção, a menos que a nova convenção disponha de outro modo,

- a) a ratificação da nova convenção revista por um estado-membro implicará, *ipso iure*, a partir do momento em que entrar em vigor a nova convenção revista, a denúncia imediata desta Convenção, não obstante as disposições do Artigo 12 desta Convenção.
- b) esta Convenção deixará de estar sujeita a ratificação pelos estados-membros a partir da data de entrada em vigor da convenção revista.

2. Esta Convenção continuará em vigor, em sua forma e conteúdo, nos estados-membros que a tiverem ratificado, mas não ratificarem a convenção revista.

## ARTIGO 17

São igualmente oficiais as versões em inglês e francês do texto desta Convenção.



## **RECOMENDAÇÃO 159**

### **SOBRE OS PROCEDIMENTOS PARA A DEFINIÇÃO DAS CONDIÇÕES DE EMPREGO NO SERVIÇO PÚBLICO**

A Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho, Convocada em Genebra pelo Conselho de Administração da Organização Internacional do Trabalho e reunida, em 7 de junho de 1978, em sua Sexagésima Quarta Reunião;

Tendo decidido adotar proposições com referência à liberdade sindical e a procedimentos para determinar as condições de trabalho no serviço público, o que constitui a quinta questão da ordem do dia da reunião;

Tendo determinado que essas proposições se revistam da forma de uma recomendação que suplemente a Convenção sobre Relação de Trabalho (Serviço Público), de 1978, adota, no dia vinte e sete de junho do ano de mil novecentos e setenta e oito, a seguinte Recomendação que pode ser citada como a Recomendação sobre Relações do Trabalho (Serviço Público), de 1978:

1. (1) Nos países em que se aplicam procedimentos para o reconhecimento de organizações de servidores públicos, com o objetivo de definir as organizações às quais devem ser outorgados, em caráter de exclusividade ou de preferência, os direitos providos nas Partes 111, IV ou V da Convenção sobre Relações de Trabalho (Serviço Público), de 1978, essa definição deve basear-se em critérios objetivos e preestabelecidos com referência à natureza representativa das organizações.
- (2) Os procedimentos referidos na alínea (1) deste Parágrafo devem ser de natureza a não estimular a proliferação de organizações que cubram as mesmas categorias de servidores.
2. (1) No caso da negociação de termos e condições de trabalho, de acordo com a Parte IV da Convenção sobre Relações de Trabalho (Serviço Público), de 1978, as pessoas ou órgãos

- competentes para negociar em nome da autoridade pública concernente e o procedimento para dar efeito aos termos e condições de trabalho acordados devem ser definidos por lei ou regulamentos nacionais ou por outros meios apropriados.
- (2) Quando outros métodos, além da negociação, forem utilizados para permitir que representantes de servidores públicos participem na definição de termos e condições de trabalho, o procedimento para essa participação e para a definição final dessas matérias deve ser estabelecido por leis ou regulamentos nacionais ou por outros meios apropriados.
  3. Quando se conclui um acordo entre uma autoridade pública e uma organização de servidores públicos, nos termos do Parágrafo 2, alínea (1), desta Recomendação, normalmente deve ser especificado o período durante o qual deve vigorar e/ou o procedimento que deve ser seguido quanto à sua vigência, renovação ou revisão.
  4. Ao se definir a natureza e a extensão dos meios que devem ser proporcionados a representantes de organizações de servidores públicos, nos termos do Artigo 6º, Parágrafo 3, da Convenção sobre Relações de Trabalho (Serviço Público), de 1978, deve-se ter em vista a Recomendação sobre Representantes de Trabalhadores, de 1971.

## **CONVENÇÃO 154**

### **SOBRE A PROMOÇÃO DA NEGOCIAÇÃO COLETIVA\***

A Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho,  
Convocada em Genebra pelo Conselho de Administração da Secretaria  
Internacional do Trabalho e reunida, em 3 de junho de 1981, em  
sua Sexagésima Sétima Reunião;

Reafirmando disposição da Declaração de Filadélfia que reconhece “a  
solene obrigação da Organização Internacional do Trabalho de  
fomentar entre as nações programas que obterão... o efetivo  
reconhecimento do direito de negociação coletiva”, e  
considerando que esse princípio é “plenamente aplicável aos  
povos de todo o mundo”;

Considerando a importância capital das atuais normas internacionais  
contidas na Convenção sobre a Liberdade Sindical e a Proteção  
do Direito de Sindicalização, de 1948; na Convenção sobre o  
Direito de Sindicalização e a Negociação Coletiva, de 1949; na  
Recomendação sobre Contratos Coletivos, de 1951;

Na Recomendação sobre a Conciliação e a Arbitragem Voluntárias, de  
1951; na Convenção e Recomendação sobre Relações de  
Trabalho (Serviço Público), de 1978, e na Convenção e  
Recomendação sobre a Administração do Trabalho, de 1978;

Considerando a conveniência de se desenvolverem grandes esforços  
para alcançar os objetivos dessas normas e, especialmente, os  
princípios gerais estabelecidos no Artigo 4º da Convenção sobre  
o Direito de Sindicalização e a Negociação Coletiva, de 1949, e  
no Parágrafo 1 da Recomendação sobre os Contratos Coletivos,  
de 1951;

Considerando, por conseguinte, que essas normas devem ser  
complementadas por medidas adequadas nelas baseadas e  
destinadas a prover a livre e voluntária negociação coletiva;

---

\* Data de entrada em vigor. 11 de agosto de 1983.

Tendo decidido adotar proposições com vista à promoção da negociação coletiva, o que constitui a quarta questão da ordem do dia da reunião;

Tendo determinado que essas proposições se revistam da forma de convenção internacional, adota, no dia dezanove de junho do ano de mil novecentos e oitenta e um, a seguinte Convenção que pode ser citada como a Convenção sobre a Negociação Coletiva, de 1981:

## **I. ALCANCE E DEFINIÇÕES**

### **ARTIGO 1º**

1. Esta Convenção aplica-se a todos os ramos de atividade econômica.
2. Será definida por leis ou regulamentos nacionais a extensão em que se aplicarão às forças armadas e à polícia as garantias providas nesta Convenção.
3. Com relação ao serviço público, modalidades especiais de aplicação desta Convenção podem ser estabelecidas por leis ou regulamentos nacionais ou pela prática nacional.

### **ARTIGO 2º**

Para os efeitos desta Convenção, o termo “negociação coletiva” compreende todas as negociações que se realizam entre um empregador, um grupo de empregadores ou uma ou mais organizações de empregadores, de um lado, e uma ou mais organizações de trabalhadores, de outro, para:

- a) definir condições de trabalho e termos de emprego; e/ou
- b) regular as relações entre empregadores e trabalhadores; e/ou
- c) regular as relações entre empregadores ou suas organizações e uma organização de trabalhadores ou organizações de trabalhadores.

## **ARTIGO 3º**

1. Onde a lei ou prática nacional reconhece a existência de representantes de trabalhadores, conforme definido no Artigo 3º, alínea b), da Convenção sobre Representantes de Trabalhadores, de 1971, a lei ou a prática nacional pode definir até que ponto será também estendido o termo “negociação coletiva”, para os efeitos desta Convenção, a negociações com esses representantes.
2. Quando, nos termos do Parágrafo 1 deste Artigo, a expressão “negociação coletiva” inclui também negociações com representantes dos trabalhadores referidos neste parágrafo, medidas condizentes serão tomadas, quando necessário, para assegurar que a existência desses representantes não seja utilizada para enfraquecer a posição das organizações de trabalhadores interessadas.

## **II. MÉTODOS DE APLICAÇÃO**

### **ARTIGO 4º**

As disposições desta Convenção entrarão em vigor por força de leis ou regulamentos nacionais, na medida em que não se tornam efetivas por meio de contratos coletivos, laudos arbitrais ou de alguma outra maneira compatível com a prática nacional.

## **III. PROMOÇÃO DA NEGOCIAÇÃO COLETIVA**

### **ARTIGO 5º**

1. Medidas condizentes com as condições nacionais serão tomadas para promover a negociação coletiva.
2. Os objetivos referidos no Parágrafo 1 deste Artigo serão os seguintes:
  - a) a negociação coletiva deve estar ao alcance de todos os empregadores e de todos os grupos de trabalhadores nos ramos de atividade cobertos por esta Convenção;
  - b) a negociação coletiva deve ser progressivamente estendida a todas as matérias cobertas pelas alíneas a), b) e c) do Artigo 2º desta Convenção;

- c) o estabelecimento de normas de procedimento, acordadas entre organizações de empregadores e de trabalhadores, deve ser estimulado;
- d) a negociação coletiva não deve ser prejudicada por falta de normas que rejam o procedimento a ser usado ou pela inadequação ou impropriedade dessas normas;
- e) órgãos e procedimentos para a solução de disputas trabalhistas devem ser concebidos para contribuir para a promoção da negociação coletiva.

### **ARTIGO 6º**

As disposições desta Convenção não obstam a operação de sistemas de relações industriais em que a negociação coletiva se desenvolve na infra-estrutura de mecanismos ou instituições de conciliação e/ou arbitragem, dos quais participam voluntariamente as partes do processo de negociação coletiva.

### **ARTIGO 7º**

Medidas adotadas por autoridades públicas para incentivar e promover o desenvolvimento da negociação coletiva estarão sujeitas a consulta prévia e, sempre que possível, a prévio acordo entre autoridades públicas e organizações de empregadores e de trabalhadores.

### **ARTIGO 8º**

As medidas tomadas com vista à promoção da negociação coletiva não serão concebidas ou aplicadas de modo a cercear a liberdade de negociação coletiva.

## **IV. DISPOSIÇÕES FINAIS**

### **ARTIGO 9º**

A presente Convenção não revê nenhuma convenção ou recomendação em vigor.

### **ARTIGO 10**

As ratificações formais desta Convenção serão comunicadas, para registro, ao Diretor-Geral da Secretaria Internacional do Trabalho.

### **ARTIGO 11**

1. Esta Convenção obrigará unicamente os países-membros da Organização Internacional do Trabalho cujas ratificações tiverem sido registradas pelo Diretor-Geral.
2. A Convenção entrará em vigor doze meses após a data em que as ratificações de dois países-membros tiverem sido registradas pelo Diretor Geral.
3. A partir daí, esta Convenção entrará em vigor, para todo país-membro, doze meses após a data do registro de sua ratificação.

### **ARTIGO 12**

1. O país-membro que ratificar esta Convenção poderá denunciá-la ao final de um período de dez anos, a contar da data de sua entrada em vigor, mediante comunicação, para registro, ao Diretor-Geral da Secretaria Internacional do Trabalho. A denúncia só produzirá efeito um ano após a data de seu registro.
2. Todo país-membro que ratificar esta Convenção e que, no prazo de um ano após expirado o período de dez anos referido no parágrafo anterior, não tiver exercido o direito de denúncia provido neste Artigo, ficará obrigado a um novo período de dez anos e, daí em diante, poderá denunciar esta Convenção ao final de cada período de dez anos, nos termos deste Artigo.

### **ARTIGO 13**

1. O Diretor Geral do Secretariado da Organização Internacional do Trabalho dará ciência a todos os países-membros da Organização do registro de todas as ratificações e denúncias que lhe forem comunicadas pelos países-membros da Organização.
2. Ao notificar os países-membros da Organização sobre o registro da segunda ratificação que lhe tiver sido comunicada, o Diretor-Geral lhes chamará a atenção para a data em que a Convenção entrará em vigor.

### **ARTIGO 14**

O Diretor-Geral da Secretaria Internacional do Trabalho comunicará ao Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas, para registro, em conformidade com o Artigo 102 da Carta das Nações Unidas, informações circunstanciadas sobre todas as ratificações e atos de denúncia por ele registrados, nos termos do disposto nos artigos anteriores.

### **ARTIGO 15**

Quando considerar necessário, o Conselho de Administração do Secretariado da Organização Internacional do Trabalho apresentará à Conferência Geral relatório sobre o desempenho desta Convenção e examinará a conveniência de incluir na ordem do dia da Conferência em questão de sua revisão total ou parcial.

### **ARTIGO 16**

1. No caso de adotar a Conferência uma nova convenção que reveja total ou parcialmente esta Convenção, a menos que a nova convenção disponha de outro modo,
  - a) a ratificação, por um país-membro, da convenção revista implicará, *ipso jure*, a partir do momento em que entrar em vigor a Convenção revista, a denúncia imediata desta Convenção, não obstante as disposições constantes do Artigo 12;

- b) a partir da data de entrada em vigor da convenção revista, esta Convenção deixará de estar sujeita à ratificação pelos países-membros.
- 2. Esta Convenção continuará de qualquer maneira em vigor, em sua forma e conteúdo atuais, para os países-membros que a ratificaram, mas não ratificarem a Convenção revista.

## **ARTIGO 17**

As versões em inglês e francês do texto desta Convenção são igualmente oficiais.



## **RECOMENDAÇÃO 163**

### **SOBRE A PROMOÇÃO DA NEGOCIAÇÃO COLETIVA**

A Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho, Convocada em Genebra pelo Conselho de Administração da Secretaria Internacional do Trabalho e reunida, em 3 de junho de 1981, em sua Sexagésima Sétima Reunião;

Tendo decidido adotar proposições a respeito da promoção da negociação coletiva, o que constitui a quarta questão da ordem do dia da Reunião;

Tendo determinado que essas proposições se revistam da forma de uma recomendação que suplemente a Convenção sobre a Negociação Coletiva, de 1981, adota, no dia dezenove de junho do ano de mil novecentos e oitenta e um, a seguinte recomendação que pode ser citada como a Recomendação sobre a Negociação Coletiva, de 1981:

#### **I. MÉTODO DE APLICAÇÃO**

1. As disposições desta Recomendação podem ser aplicadas por leis ou regulamentos nacionais, por contratos coletivos, laudos arbitrais ou por qualquer outro modo compatível com a prática nacional.

#### **II. MEIOS DE PROMOVER A NEGOCIAÇÃO COLETIVA**

2. Na medida do necessário, medidas condizentes com as condições nacionais devem ser tomadas para facilitar o estabelecimento e desenvolvimento, em base voluntária, de organizações livres, independentes e representativas de empregadores e de trabalhadores.
3. Quando oportuno e necessário, medidas condizentes com as condições nacionais devem ser tomadas para que:
  - a) organizações representativas de empregadores e de

trabalhadores sejam reconhecidas para fins de negociação coletiva;

- b) nos países em que as autoridades competentes utilizam processos para o reconhecimento de organizações às quais deve ser outorgado o direito de negociar coletivamente, este reconhecimento seja baseado em critérios preestabelecidos e objetivos com referência à natureza representativa das organizações, definidos em consulta com organizações representativas de empregadores e de trabalhadores.
4. (1) Medidas condizentes com as condições nacionais devem ser tomadas, se necessário, para que a negociação coletiva seja possível em qualquer nível, inclusive o do estabelecimento, da empresa, do ramo de atividade, da indústria, ou nos níveis regional ou nacional.
- (2) Nos países em que a negociação coletiva se desenvolve em vários níveis, as partes da negociação devem procurar assegurar-se de que haja coordenação entre esses níveis.
5. (1) As partes da negociação devem tomar medidas para que seus negociadores, em todos os níveis, tenham a oportunidade de passar por treinamento adequado.
- (2) As autoridades públicas podem oferecer, a pedido, assistência a organizações de empregadores e de trabalhadores nesse treinamento.
- (3) O conteúdo e a supervisão dos programas desse treinamento devem ser definidos pela apropriada organização em causa, de trabalhadores ou de empregadores.
- (4) Esse treinamento não prejudicará o direito de organizações de trabalhadores e de empregadores de escolherem seus próprios representantes para fins da negociação coletiva.
6. As partes da negociação coletiva devem prover seus respectivos negociadores do necessário mandato para conduzir e concluir as negociações, sujeitos a disposições de consultas a suas respectivas organizações.
7. (1) Medidas condizentes com as condições nacionais devem ser tomadas, se necessário, para que as partes tenham acesso à informação necessária a negociações significativas.

- (2) Para esse fim:
- a) empregadores públicos e privados, a pedido de organizações de trabalhadores, devem pôr à sua disposição informações sobre a situação econômica e social da unidade negociadora e da empresa em geral, se necessárias para negociações significativas; no caso de vir a ser prejudicial à empresa a revelação de parte dessas informações, sua comunicação pode ser condicionada ao compromisso de que será tratada como confidencial na medida do necessário; a informação a ser posta à disposição pode ser acordada entre as partes da negociação coletiva;
  - b) as autoridades públicas devem pôr à disposição, se necessário, informações sobre a situação econômica e social do país em geral e sobre o setor de atividade envolvido, na medida em que a revelação dessa informação não for prejudicial ao interesse nacional.
8. Se necessárias, devem ser tomadas medidas condizentes com as condições nacionais para que os procedimentos para a solução de conflitos trabalhistas ajudem as partes a encontrar elas próprias a solução da disputa, quer conflito tenha surgido durante a negociação de acordos, quer tenha surgido com relação à interpretação e à aplicação de acordos ou esteja coberto pela Recomendação sobre o Exame de Queixas, de 1967.
9. Esta Recomendação não revê nenhuma Recomendação em vigor.



## **RECOMENDAÇÃO 91**

### **SOBRE ACORDOS COLETIVOS**

A Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho, Reunida em Genebra, em sua Trigésima Quarta Reunião, em 6 de junho de 1951, por convocação da Secretaria Internacional do Trabalho;

Tendo-se decidido pela adoção de proposições relativas a acordos coletivos, questão que constitui o quinto item da ordem do dia da Reunião;

Tendo determinado que essas proposições se revistam da forma de recomendação a ser aplicada pelas partes interessadas ou pelas autoridades públicas da maneira mais compatível com as condições nacionais,

adota, nesta data de vinte e cinco de junho do ano de mil novecentos e cinquenta e um, a seguinte recomendação que pode ser citada como a Recomendação sobre Acordos Coletivos, de 1951:

#### **SISTEMA DE NEGOCIAÇÃO COLETIVA**

1. (1) Por meio de acordos ou leis ou regulamentos compatíveis com as condições nacionais, deveria ser criado, em todo país, adequado às condições nacionais, sistema para negociar, concluir, rever e renovar acordos coletivos ou estar à disposição das partes para ajudá-las na negociação, conclusão, revisão e renovação de acordos coletivos.  
  
(2) A organização, métodos de operação e funções desse sistema deveriam ser definidos por acordos entre as partes ou por leis ou regulamentos nacionais, desde que apropriados às condições nacionais.

## **DEFINIÇÃO DE ACORDOS COLETIVOS**

2. (1) Para os efeitos desta Recomendação, a expressão acordos coletivos designa todos os acordos escritos referentes a condições de trabalho e termos de emprego concluídos, de um lado, entre um empregador, grupo de empregadores ou uma ou mais organizações de empregadores e, de outro, uma ou mais organizações representativas de trabalhadores ou, na falta dessas organizações, representantes dos trabalhadores devidamente eleitos, e por eles credenciados, de acordo com as leis e regulamentos nacionais.  
  
(2) Nada na presente definição deveria ser interpretado de modo que implique o reconhecimento de qualquer associação de trabalhadores criada, dominada ou financiada por empregadores ou por seus representantes.

## **EFEITOS DOS ACORDOS COLETIVOS**

3. (1) Os acordos coletivos deveriam obrigar não só seus signatários como aqueles em cujo nome são concluídos. Empregadores e trabalhadores obrigados por um acordo coletivo não deveriam poder incluir nos contratos de trabalho disposições contrárias às do acordo coletivo.  
  
(2) Nesses contratos de trabalho, cláusulas que contrariassem um acordo coletivo deveriam ser consideradas como nulas e inócuas e automaticamente substituídas pelas cláusulas correspondentes do acordo coletivo.  
  
(3) Cláusulas nesses contratos de trabalho mais favoráveis aos trabalhadores do que as prescritas por um acordo coletivo não deveriam ser consideradas como contrárias ao acordo coletivo.
4. Se, além disso, for assegurado pelas partes rigorosa observância das disposições de acordos coletivos, as disposições do subparágrafo anterior não devem ser consideradas como exigentes de medidas legislativas.

## **EXTENSÃO DE ACORDOS COLETIVOS**

5. (1) Onde convier e tendo em vista a prática estabelecida de negociação coletiva, medidas a serem tomadas por leis ou regulamentos nacionais e de acordo com as condições de cada país deveriam ser tomadas para estender a aplicação de todas ou de algumas disposições de um acordo coletivo a todos os empregadores e trabalhadores no âmbito industrial e territorial do acordo.
- (2) Leis ou regulamentos nacionais podem estender o campo de aplicação um acordo coletivo, desde que sujeito, entre outras, às seguintes condições:
- (a) que o acordo coletivo já cubra grande número de empregadores e trabalhadores interessados que, na opinião da autoridade competente, seja suficientemente representativo;
  - (b) que, como norma geral, o pedido de extensão do acordo seja feito por uma ou mais organizações de trabalhadores ou empregadores que façam parte do acordo;
  - (c) que, antes de se estender o acordo, aos empregadores e trabalhadores, aos quais se estenderia o acordo, deveria ser dada a oportunidade de fazer suas observações.

## **INTERPRETAÇÃO DE ACORDOS COLETIVOS**

6. Conflitos que possam resultar da interpretação de um acordo coletivo deveriam estar sujeitos a um adequado processo de solução criado ou por acordo entre as partes ou por leis ou regulamentos compatíveis com as condições nacionais.

## **SUPERVISÃO DA APLICAÇÃO DE ACORDOS COLETIVOS**

7. A supervisão da aplicação de acordos coletivos deveria ser assegurada pelas organizações de empregadores e de trabalhadores partes desses acordos ou por órgãos existentes em cada país para esse fim ou por órgãos criados ad hoc.

## GENERALIDADES

8. Leis ou regulamentos nacionais podem, entre outras coisas, dispor que:
- (a) empregadores obrigados por acordos coletivos tomem as devidas providências para que os trabalhadores interessados tenham conhecimento do teor dos acordos coletivos aplicáveis a suas empresas;
  - (b) promovam o registro ou depósito de acordos coletivos e de quaisquer mudanças subsequentes ali introduzidas;
  - (c) estabeleçam um período mínimo durante o qual, na falta de qualquer disposição em contrário no acordo, os acordos coletivos sejam considerados como obrigatórios, a menos que anteriormente revistos ou rescindidos pelas partes.

## **RECOMENDAÇÃO 92**

### **SOBRE CONCILIAÇÃO E ARBITRAGEM VOLUNTÁRIAS, 1951**

A Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho, Reunida em Genebra, em sua Trigésima Quarta reunião, em 6 de junho de 1951, por convocação do Conselho de Administração da Secretaria Internacional do Trabalho;

Tendo-se decidido pela adoção de algumas proposições referentes a conciliação e arbitragem voluntárias, questão que constitui o quinto item da ordem do dia da Reunião;

Tendo determinado que essas proposições se revistam da forma de recomendação com vista à sua aplicação pelas partes interessadas ou pelas autoridades públicas, de conformidade com as condições nacionais, adota, nesta data de vinte e nove de junho do ano de mil novecentos e cinqüenta e um, a seguinte recomendação que pode ser citada como a Recomendação sobre Conciliação e Arbitragem Voluntárias, de 1951.

#### **CONCILIAÇÃO VOLUNTÁRIA**

1. Um sistema de conciliação voluntária, adequado às condições nacionais, deveria estar à disposição para ajudar a evitar e resolver conflitos industriais entre empregadores e trabalhadores.
2. Todo sistema de conciliação voluntária constituído em base comum deveria incluir igual representação de empregadores e trabalhadores.
3. (1) O sistema deve ser gratuito e ágil; todo prazo que prescrevam as leis ou regulamentos nacionais para os procedimentos deve ser estabelecido com antecedência e reduzido a um mínimo.  
(2) Dispositivos devem ser criados para permitir seja acionado ou por iniciativa de qualquer uma das partes do conflito ou ex officio pela autoridade da conciliação voluntária.

4. Se um conflito for submetido ao procedimento de conciliação com o consentimento de todas as partes interessadas, estas devem ser estimuladas a se absterem de greves e locautes enquanto prosseguir a conciliação.
5. Todos os acordos a que as partes puderem chegar, durante o processo de conciliação ou em seu término, deveriam ser feitos por escrito e ser considerados como equivalentes a acordos concluídos de maneira comum.

### **ARBITRAGEM VOLUNTÁRIA**

6. Se um conflito com o consentimento das partes envolvidas vier a ser submetido a arbitragem para uma solução final, estas devem ser estimuladas a se absterem de greves e locautes enquanto durar a arbitragem e a aceitarem a sentença arbitral.

### **GENERALIDADES**

7. Nenhuma disposição desta Recomendação pode ser interpretada como limitante, sob qualquer hipótese, do direito de greve.