

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
ESPECIALIZAÇÃO EM NEGOCIAÇÃO COLETIVA
MODALIDADE A DISTÂNCIA**

Weldo Soares Matos

**Os efeitos da ratificação da Convenção nº 151 da OIT na
institucionalização da Negociação Coletiva pública no
Brasil**

**Porto Alegre,
2010.**

Weldo Soares Matos

**OS EFEITOS DA RATIFICAÇÃO DA CONVENÇÃO N° 151 DA OIT NA
INSTITUCIONALIZAÇÃO DA NEGOCIAÇÃO COLETIVA PÚBLICA NO
BRASIL**

**Trabalho de conclusão de curso de
Especialização apresentado ao Programa
de Pós-Graduação em Administração,
Modalidade a Distância, da Universidade
Federal do Rio Grande do Sul, como
requisito parcial para obtenção do título
de Especialista em Negociação Coletiva.**

Orientador: Professor Ivan Antônio Pinheiro

Porto Alegre,
2010.

Weldo Soares Matos

**OS EFEITOS DA RATIFICAÇÃO DA CONVENÇÃO Nº 151 DA OIT NA
INSTITUCIONALIZAÇÃO DA NEGOCIAÇÃO COLETIVA PÚBLICA NO BRASIL**

Exame realizado em 02 de dezembro de 2010.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Rosinha Carrion - UFMG

Prof. Dr. Fábio Bittencourt Meira - UFMG

Orientador – Prof. Dr. Ivan Antônio Pinheiro – UFRGS

DEDICATÓRIA

Para Joana, Tito e Vinícius, esposa e filhos, pelo constante carinho e incentivo. Para meus pais, Rubem (in memoriam) e Nila, exemplos puros de amor e entrega.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela vida e oportunidade de experienciar novos conhecimentos. À Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, pela oferta de tão relevante capacitação. Ao Ministério do Trabalho e Emprego, pelo apoio logístico proporcionado no transcórre do curso. Ao Professor Ivan Antônio Pinheiro, pelo incentivo e orientações de inestimável valor.

RESUMO

O retorno do Brasil à normalidade democrática passou a exigir adoção de instrumentos legais que permitam imprimir às relações públicas de trabalho características que as aproximem dos princípios que norteiam a democracia. A utilização do instrumento negocial com a participação de todos os interessados conferirá legitimidade às decisões dos gestores públicos, pois permitirá que sejam concluídas com observância do mútuo equilíbrio no atendimento dos interesses em jogo. O objetivo do presente Artigo é analisar a aptidão da Convenção nº 151 da Organização Internacional do Trabalho como ferramenta jurídica hábil a introduzir a Negociação Coletiva no setor público brasileiro. A pesquisa caracterizou-se precipuamente pelo estudo bibliográfico acerca das teses doutrinárias que versam sobre a introdução dos tratados no ordenamento jurídico pátrio e também pelo exame qualitativo do procedimento de ratificação da Convenção nº 151 e das regras nela contidas. Os resultados do estudo demonstraram presença na Convenção nº 151 de normas programáticas que propugnam pela implantação da Negociação Coletiva pública na ordem jurídica nacional. Como essas normas, por sua natureza, carecem de imperatividade, verificou-se a necessidade de edição de legislação especial que as regule e torne exigível o seu emprego na solução das controvérsias emergidas entre os servidores e os gestores públicos. A nova Legislação deverá disciplinar exhaustivamente as matérias atinentes às condições de trabalho e aos conflitos coletivos que podem ser negociados e decididos exclusivamente entre servidores e a Administração, separando-os daquelas que, por consubstanciarem matérias submetidas à reserva legal, exigirão participação complementar do legislador ordinário.

Palavras-chave: Negociação Coletiva. Setor público. Convenção nº 151. Servidores públicos.

ABSTRACT

The return to democratic normality has required the adoption of legal instruments that will allow for the imprinting in public labor relations characteristics that will make them closer to the basic principles of democracy. The utilization of the negotiation instrument with the participation of all the interested parties will give legitimacy to the decisions of public managers, because it will permit their conclusion by observing mutual equilibrium in the attendance of the interests in question. The aim of the present Article is to analyze the capacity of Convention n^o 151 of the International Labor Organization as a juridical tool capable of introducing Collective Negotiation in the Brazilian public sector. The research was specially characterized by the bibliographic study of doctrinaire theses that deal with the introduction of the treaties in the country's juridical ordainment; and also by the qualitative examination of the ratification procedure of Convention n^o 151 and its rules. The results of the study showed the presence, in the Convention n^o 151, of programmatic norms that require the implantation of public Collective Negotiation in the national juridical order. Because these norms lack imperativeness, one verified the need for the edition of a special legislation that will rule over them and make them mandatory in the solution of controversies arising between public servants and public managers. The new Legislation must discipline exhaustively the matters regarding labor conditions and collective conflicts that can be negotiated and decided exclusively among public servants and the Administration, separating them from those that, because they deal substantially with matters under legal reserve, will require the complementary participation of the ordinary legislator.

Key-words: Collective Negotiation. Public Sector. Convention n^o 151. Public Servants.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
1.1 PROBLEMA DE PESQUISA	9
1.2 OBJETIVO	10
1.3 JUSTIFICATIVA	11
1.4 ESTRATÉGIA DE PESQUISA	11
2 ASPECTOS JURÍDICOS	12
2.1 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA	12
2.1.1 Conflitos Trabalhistas e Negociação Coletiva	12
2.1.2 Convenções da Organização Internacional do Trabalho	13
2.1.3 Da Ratificação das Convenções pelo Brasil	15
2.1.4 Da Denúncia das Convenções pelo Brasil	19
2.1.5 Da Hierarquia das Convenções e dos Tratados	20
2.1.6 Direitos Sindicais e Negociação Coletiva	23
3 PROPOSTAS DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO E PROJETOS DE LEI EM TRÂMITE NO CONGRESSO NACIONAL	26
3.1 PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL DE Nº 129/2003.....	27
3.2 PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL DE Nº 369/2005.....	28
3.3 PROJETO DE LEI DE Nº 229/2007	29
3.4 PROJETOS DE LEI DE Nº 4.997/2001, 6.141/2002, 6.668/2002, 6.775/2002, 981/2007 E 3.670/2008.....	32
4 A CONVENÇÃO Nº 151 E A RECOMENDAÇÃO Nº 159	32
4.1 HIERARQUIA DO INSTRUMENTO RATIFICADO.....	34
4.2 DA EXECUTORIEDADE DAS REGRAS CONVENCIONAIS	36
4.2.1 Das Regras Atinentes às Garantias Sindicais	36
4.2.2 Das Regras Atinentes à Negociação Coletiva	38
4.2.3 Da Natureza do Diploma Legal a ser Adotado	45
5 CONCLUSÃO	48
6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	49
7 ANEXO A – TEXTO DA CONVENÇÃO Nº 151	53
8 ANEXO B – TEXTO DA RECOMENDAÇÃO Nº 159	58

1 INTRODUÇÃO

O reconhecimento do emprego da Negociação Coletiva como instrumento de composição dos interesses profissionais dos servidores públicos tem sido objeto de aquecidas controvérsias, tanto doutrinárias como jurisprudenciais. Se é assente a aceitação de que no ambiente laboral privado o instrumento da Negociação Coletiva é fundamental nos deslindes dos conflitos coletivos, em Direito existem relevantes divergências sobre a possibilidade de sua utilização nos conflitos envolvendo os servidores públicos e os entes estatais. Há, porém, uma realidade que os juristas não podem refutar: a existência de conflitos coletivos no setor Público. E, se eles existem, é necessário discipliná-los de modo a permitir o encontro de soluções negociadas para os pleitos referentes às condições de trabalho, evitando-se o recurso à greve que, historicamente, na ausência de espaço para a negociação dos interesses em pauta, é o curso em que desaguam os conflitos. Não é novidade afirmar que a greve sempre traz prejuízos ao atendimento dos direitos dos cidadãos, fim primeiro do trabalho desenvolvido pelos servidores. Porém, se não lhes for assegurado o direito à negociação, não restará outro recurso à categoria senão suspender suas atividades como forma de pressionar os gestores públicos, visando à observância do que está sendo vindicado. Por outro lado, não se pode olvidar que a ausência de mecanismos que permitam aos servidores públicos negociarem suas condições de trabalho poderá resultar em desestímulo ao aperfeiçoamento do trabalho e da gestão pública, traduzindo-se em dano à qualidade dos serviços oferecidos à população. Mas se, ao contrário, presente e institucionalizada, a negociação coletiva poderá servir de mecanismo para que se obtenham acréscimos qualitativos aos serviços públicos, estimulando o aumento da produtividade do trabalho e o compromisso com a gestão. A negociação poderá servir também como instrumento de gestão pública, proporcionando o compartilhamento das decisões com os servidores. Outro aspecto fundamental é a possibilidade da participação da sociedade civil nos procedimentos negociais. Destinatária dos serviços públicos, é importante que se abra espaço à sociedade para que seus representantes possam expressar as carências observadas no serviço prestado, colaborando com a elevação qualitativa da atividade pública. Como se vê, não só a classe trabalhadora se beneficia da discussão e melhoria das condições de trabalho nas repartições

públicas. Por essas razões é que doutrinadores e os servidores criticam a omissão do Constituinte de 1988 em não elencar a Negociação Coletiva como um direito do funcionário público, apesar de conferir-lhe possibilidade de associar-se em sindicato e assegurar-lhe direito à greve.

A origem da divergência jurídica acerca da plausibilidade da Negociação Coletiva no setor público está situada na idéia de que ao Estado não é permitido transacionar com o poder que lhe foi conferido de definir as condições de emprego, pois a ele incumbe a defesa do interesse público e a tutela de alguns direitos, elementos esses nem sempre conciliáveis com os interesses das categorias profissionais públicas. As correntes jurídicas se dividem entre aqueles que negam o direito à negociação, porque estaria a ferir princípios constitucionais, e os que a admitem, os quais, entretanto, reconhecem ausência no país de instrumento jurídico que confira aos acordos negociados garantia de efetividade.

Decerto que não se deseja que o Governo renuncie às suas atribuições e ao desempenho da autoridade que lhe é inerente, mas busca-se espaço jurídico para que se confira aos trabalhadores um meio de encontrar soluções para suas demandas. No plano internacional, vários Estados democráticos lograram editar meios legais de se discutir as condições de trabalho dos seus servidores sem, no entanto, abrir mão da soberania que lhe é peculiar. Com o retorno do Brasil à normalidade democrática, busca-se construir ou adotar diplomas legais que permitam imprimir às relações públicas de trabalho internas características que as aproximem dos princípios que norteiam a democracia.

A questão que se propõe é de saber qual instrumento legal pode atender a esse desiderato.

Em 7 de abril de 2010, o Brasil ratificou a Convenção nº 151 da Organização Internacional do Trabalho, que, a par de oferecer garantias ao livre exercício do sindicalismo no âmbito público, traz em sua substância também regras destinadas a implantar negociação coletiva no setor. Mas qual a real importância da introdução no direito nacional do instrumento internacional ora ratificado? Por se tratar de ato do domínio do Direito Internacional, a Convenção nº 151 possui características que permitam reconhecer em seus preceitos força jurídica para implantação da Negociação Coletiva no setor público interno? Ou dever-se-ia tirar proveito do ambiente político que ensejou sua ratificação e introduzir no mundo jurídico diploma especializado que discipline exaustivamente a negociação no meio público? O

presente trabalho discute essas e outras questões atinentes à Convenção 151 e tenta apontar direção a ser seguida para institucionalização da negociação coletiva pública no Brasil.

1.1 PROBLEMA DE PESQUISA

É um fato que o ordenamento jurídico pátrio carece de normas que obriguem a Negociação Coletiva pública. A redemocratização do país, que passou a exigir um diálogo constante na busca da autocomposição dos interesses e, por conseguinte, maior participação dos trabalhadores na vida coletiva é um fenômeno que reclama a introdução desse mecanismo na ordem jurídica nacional. Os conflitos instalados no setor público, especialmente os econômicos, não são dirimidos de forma conclusiva por meio do procedimento negocial. Em virtude da lacuna legal, sequer há garantia do cumprimento dos pactos celebrados nas Mesas de Negociação instaladas em alguns órgãos de Governo.

Mas esse fenômeno não é recente. Somente na Constituição Federal de 1988 é que se reconheceu o direito de greve e a sindicalização aos servidores públicos. As Constituições anteriores silenciaram a respeito, chegando mesmo a de 1967 a vedar o exercício do direito de greve no serviço público (DUVANIER; IDEL; ALVES, 2008), contudo, em nenhum momento, foi conferido ao setor autonomia para discutir suas condições de trabalho. A Constituição de 1988, em que pese ter sido a primeira a conferir aos funcionários públicos possibilidade de associar-se em sindicato e de promover greve, quedou ao não elencar como direito da categoria a Negociação Coletiva. Essa contradição criou um vácuo entre o exercício do sindicalismo e a prática do direito de greve.

A redação original da Lei que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União (BRASIL, Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990) continha em seu texto previsão da negociação coletiva no setor público. No entanto, o preceito foi combatido por setores da sociedade, vindo o Supremo Tribunal Federal - STF, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 492-1/1992, a declarar inconstitucional o inciso que trazia inserto tal previsão, sob a fundamentação de que estaria a ferir princípios contidos na Constituição Federal.

Não é demais dizer que, antes da declaração do STF, o Presidente da República já havia vetado o inciso, veto esse que foi vencido pelo Congresso Nacional (BRASIL. Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, 2009).

A Negociação Coletiva é um instrumento de composição de litígios reconhecido em diversos países modernos, inclusive no Brasil. Todavia, enquanto aqui ela é aceita nas relações privadas, sua utilização na solução de conflitos públicos sofre ressalvas. Barros (2005, p. 1.180) afirma que “o Direito Comparado revela um número razoável de países onde a negociação coletiva no setor público está assegurada ou na lei ou no costume.” Segundo a autora (2005, p.1.180), isso ocorre na Inglaterra, na França (Lei de 13 de julho de 1983), na Suécia (Lei de 1960), nos Estados Unidos (39 Estados – a legislação data de 1981), na Venezuela (negociação sem base legislativa) e também no Peru, onde a negociação restringe-se a hipóteses que não envolvem salários.

Países como Itália e Argentina igualmente reconhecem validade e eficácia à negociação coletiva pública (BRUNO, 2008). Porém, no direito brasileiro, ela ainda não tem plena autorização legal, apenas iniciativas isoladas de alguns Governos que resultam em acordos políticos sem qualquer garantia de perenidade, o que tem inibido o uso do instituto na solução de lides.

No Brasil, o que se vê atualmente é a disposição do Governo em “sentar à mesa” com os servidores, mas os acordos celebrados não necessariamente convergirão à efetividade, face à mencionada falta de previsão legal.

Se não houver leis que institucionalizem a negociação pública, ela simplesmente poderá ser negada em futuros governos.

1.2 OBJETIVO

Analisar as repercussões da Convenção 151 no ambiente legal-institucional das relações de trabalho no setor público brasileiro.

1.3 JUSTIFICATIVA

Muito se tem discutido sobre a necessidade de legislação pátria que contemple Negociação Coletiva.

Com o advento da ratificação da Convenção nº 151, passa-se ao debate dos seus efeitos.

Para que não sejam adotadas ilusões a respeito do tema, buscou-se compreender a natureza do instituto ratificado e seus efeitos. Essa compreensão permite que se estabeleçam estratégias que confirmem efetividade a seus comandos, seja por meio de novos projetos de lei, seja pela regulamentação infralegal da Convenção nº 151. Importante é municiar o país com um diploma moderno e eficiente para a solução dos conflitos surgidos no setor público. Dessa forma, é urgente que se debatam os contornos jurídicos do novel diploma jurídico e se conheçam suas “virtudes” e “defeitos”, de modo a entender os caminhos que ainda precisam ser percorridos para que a Negociação Coletiva pública ganhe ares institucionais.

1.4 ESTRATÉGIA DE PESQUISA

Trata-se de estudo bibliográfico iniciado por meio de revisão dos conceitos que envolvem introdução no direito pátrio das regras veiculadas em tratados internacionais e dos contornos jurídicos atinentes aos conflitos trabalhistas e à negociação coletiva. Após essa fase, foi levada a cabo a pesquisa acerca dos Projetos de Lei que estão em trâmite no Congresso Nacional e que tenham por finalidade precípua a implementação da Negociação Coletiva pública no país.

Com base nos fundamentos colhidos na revisão bibliográfica e na pesquisa, foi efetuada a análise qualitativa dos procedimentos adotados na ratificação da Convenção nº 151 e da Recomendação nº 159 e também nas regras nelas contidas.

2 ASPECTOS JURÍDICOS

É evidente que a exploração do tema em estudo exige a apresentação dos contornos jurídicos dos institutos que compõem o arcabouço procedimental da Negociação Coletiva. Assim, antes da análise específica da Convenção nº 151, cumpre expor os aspectos legais e doutrinários que guardam pertinência com o objeto do trabalho.

2.1 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Os próximos tópicos visam expor o pensamento de juristas e as decisões jurisprudenciais acerca da Negociação Coletiva, com vistas a tornar possível a compreensão da importância e do alcance do instituto.

2.1.1 Conflitos Trabalhistas e Negociação Coletiva

Não é recente a discussão acerca da negociação coletiva entre os servidores públicos, mas, apesar disso, o tema ainda aguça curiosidade dos doutrinadores e juristas, sobretudo no Brasil, e isso, em grande parte, tem a ver com a reconhecida eficácia do instituto na solução dos conflitos instalados nos ambientes de trabalho.

Delgado (2006, p. 1.291) afirma que conflitos trabalhistas são aqueles que atingem comunidades específicas de trabalhadores e empregadores, cuja ocorrência pode ser observada tanto no “âmbito restrito” do local da prestação do serviço, quanto envolvendo grupos maiores “ou até mesmo, comunidade obreira mais ampla”. Distinguindo o conflito coletivo do individual, Delgado (2006, p.1.291) ensina:

Os conflitos interindividuais tendem a abranger aspectos específicos do contrato bilateral ente as partes [...]. É claro que a repetição constante de idênticos ou semelhantes problemas individuais pode

assumir dimensão grupal, dando origem, às vezes, a um conflito coletivo trabalhista.

É nesse contexto que, precipuamente, emprega-se a Negociação Coletiva. Com efeito, como meio de dar cobro aos conflitos coletivos, a negociação coletiva oferece às partes mecanismos que propiciam o debate e a discussão das condições de trabalho que suscitaram o impasse e permitem identificação clara do problema, como também da solução para a disputa que envolve os interesses em jogo.

A negociação coletiva é assim um mecanismo de solução de conflitos coletivos que passa pela autocomposição das partes em litígio, haja vista que, por meio do procedimento, elas podem tutelar seus próprios interesses sem necessidade de recurso a terceiros. Segundo professora Delgado (2006, p. 1.292):

A autocomposição ocorre quando as partes coletivas contrapostas ajustam suas divergências de modo autônomo, diretamente, por força e atuação próprias, celebrando documento pacificatório, que é o diploma coletivo negociado. Trata-se da negociação coletiva trabalhista.

2.1.2 Convenções da Organização Internacional do Trabalho

Criada em 1919, logo após o final da Primeira Guerra Mundial, como parte da Sociedade das Nações, a Organização Internacional do Trabalho veio a ser incorporada como integrante da Organização das Nações Unidas (ONU), essa surgida em razão do “insucesso da Liga das Nações na tentativa de evitar as guerras” (MAZZUOLI, 2006, p. 119).

A Declaração da Filadélfia, que figura como Anexo à Constituição da OIT, adotada em 1944, durante a 26ª Conferência¹ da Organização Internacional do Trabalho, realizada na cidade norte-americana de Filadélfia, definiu os fins e objetivos da Organização (SUSSEKIND; MARANHÃO; SEGADAS VIANNA, 1963). “A competência da OIT é, assim, a mais larga possível para todas as questões que

¹ Conferência é a Assembléia Geral de todos os Estados-membros da Organização, órgão supremo da OIT.

interessam ao trabalho e para todos aqueles que se consagram ao trabalho” (TROCLET *apud* SUSSEKIND; MARANHÃO; SEGADAS VIANNA, 1963, p. 684)².

A OIT é um organismo que detém competência para celebrar tratados (intitulados Convenções) em sua área específica com Estados estrangeiros, competência essa regulada pela Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados entre Estados e Organizações Internacionais ou entre Organizações Internacionais (MAZZUOLI, 2006).

Disso resulta que as normas instituídas pela Organização Internacional do Trabalho aplicam-se a todos que integram o mundo do trabalho nos Estados-membros que as ratificaram, inclusive aos servidores dos Estados Nacionais. Para que se possa compreender o alcance das normas da OIT, importa realçar a forma como é estabelecida sua composição, a qual é definida pelo art. 1ºm §§ 3º e 4º da Constituição da Organização (*apud* SUSSEKIND; MARANHÃO; SEGADAS VIANNA, 1963)³ e assim se encontra fixada:

- I) Todos os Estados que já pertenciam à organização em 1º de novembro de 1945;
- II) Qualquer Estado, membro das Nações Unidas, que comunique ao Diretor Geral da R.I.T. sua aceitação formal das obrigações contidas na mencionada constituição;
- III) Qualquer Estado que, embora não pertencendo à O.N.U., comunique ao Diretor Geral da R.I.T.⁴ sua formal aceitação do contido na Constituição e tenha sua admissão aprovada por dois terços dos delegados presentes à Conferência e, bem assim, dois terços dos votos dos respectivos delegados governamentais.

O Brasil, em decorrência dos critérios estabelecidos pela Constituição do órgão, é considerado membro nato da OIT, por dela fazer parte desde 1º de novembro de 1945 (MAZZUOLI, 2010).

As normas da OIT são elaboradas sob a forma de Convenções, Recomendações e Resoluções. Materialmente, a Convenção não traz distinção em relação à Recomendação; contudo, somente aquela pode ser ratificada pelos

² TROCLET, Léon-Eli. **Legislacion Sociale Internationale**. [S.l.:s.n.], 1952.

³ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Constituição**. Paris, 1919.

⁴ R.I.T. é a sigla representativa da Repartição Internacional do Trabalho, Secretaria Técnico-Administrativa da OIT, que tem sede em Genebra.

Estados, sendo que a Recomendação serve apenas de baliza para que os corpos legislativos deliberem sobre a matéria nela versada, “o qual poderá, a respeito, tomar a decisão que entender” (SUSSEKIND; MARANHÃO; SEGADAS VIANNA, 1963, p. 696). De seu turno, as Resoluções destinam-se a convidar os Estados a adotar as orientações nelas constantes, sem qualquer obrigação de cumprimento das suas disposições (DURAND; JAUSSAUD *apud* SUSSEKIND; MARANHÃO; SEGADAS VIANNA, 1963)⁵.

As normas consubstanciadas nas Convenções e nas Recomendações formam o Código Internacional do Trabalho (MAZZUOLI, 2010).

Mas, para que as Convenções da OIT possam vigor no direito interno, exige-se necessariamente sua ratificação pelo país membro, sendo esse o objeto da análise do próximo tópico.

2.1.3 Da Ratificação das Convenções pelo Brasil

Antes de adentrar na discussão do tema, cabe afirmar que, no mundo jurídico, a nomenclatura “Convenção” representa a designação de uma modalidade de Tratado, sendo esta última a mais comumente usada pelos instrumentos legais (PIOVESAN, 2006). Apesar disso, algumas diferenças podem ser notadas, comparando-se a Convenção em relação à regra geral dos tratados, pois possuem algumas características que as distinguem. Assim, ao contrário dos Tratados, ela não possui destinatário específico, estando aberta à ratificação por qualquer Estado-membro, e “não é discutida, aprovada e assinada por plenipotenciários dos Estados contratantes”, mas por delegados de governos, dos trabalhadores e dos empregadores (SUSSEKIND *apud* MAZZUOLI, 2010, p. 917-918)⁶. Na definição de Mazzuoli (2010, p. 916):

As Convenções da OIT são tratados multilaterais abertos, de natureza normativa, elaborados aos auspícios da Conferência Internacional do Trabalho, a fim de regulamentar o trabalho no âmbito internacional e também outras questões que lhe são conexas.

⁵ DURAND, Paul; R. JAUSSAUD. *Traité de Droit du Travail*, [S.l.:s.n.], 1947.

⁶ SUSSEKIND, Arnaldo. *Direito Internacional do Trabalho*. São Paulo: LTR, 1986.

Mazzuoli (2010, p. 918) ensina ainda que, para ter vigência internacional, a Convenção exige ratificação de um “número determinado de Estados (geralmente dois), normalmente previsto na própria Convenção, e que tenha havido o decurso de um prazo determinado”, que em regra é estabelecido em doze meses. O texto da Convenção fixa o prazo para início da vigência no âmbito internacional e no âmbito interno de cada país e o prazo de validade de ratificação e de sua renovação tácita. Assinala ainda o termo final em que pode ser denunciada. Regra geral, a OIT tem conferido lapso de doze meses após o registro na Repartição Internacional do Trabalho, para vigor internacional, como também para vigor no âmbito interno de cada Estado que a tenha ratificado e de dez anos para a denúncia (SUSSEKIND; MARANHÃO; SEGADAS VIANNA, 1963).

Uma vez discutida e aprovada pela Conferência Internacional, a Convenção ganha status de norma internacional após sua ratificação por determinado número de Estados-membros. Oportuno salientar que, segundo Sussekind (*apud* MAZZUOLI, 2010)⁷, ainda que ratificada por um Estado, a Convenção não terá vigor interno nesse país se, no momento de sua ratificação, não possuir vigência internacional.

Essas são as condições para que as Convenções da OIT possam vigorar no âmbito internacional. Entretanto, no âmbito interno de cada país, sua vigência exige um feixe de atos distintos dos que lhe proporcionaram vigor internacional. Trata-se da necessidade de ratificação da Convenção, ato complexo que, no Brasil, exige intervenção dos Poderes Executivo e Legislativo (PIOVESAN, 2006). Assim, não basta o Poder Executivo assinar a Convenção ou o Tratado para que ela possa ter força como norma interna, pois, para tanto, é preciso atentar à necessidade da manifestação do Poder Legislativo.

Dessa forma, uma vez exarada a vontade do Poder Executivo por meio da assinatura da Convenção, o seu texto deverá ser obrigatoriamente submetido ao Congresso Nacional para aprovação ou não. A vontade do Executivo, representada pela assinatura do Tratado, somente terá eficácia se houver o assentimento do Poder Legislativo. Apesar de grande divergência na doutrina e da prática cotidiana de se dar cumprimento a acordos internacionais de menor estatura sem o crivo do

⁷ SUSSEKIND, *op. cit.*

Congresso Nacional, desde o surgimento da Primeira República até o atual momento, os modelos legais utilizados pelo Brasil para que um tratado entre em vigor sempre exigiram participação do Legislativo em sua conclusão (MAZZUOLI, 2010).

Assim, encerrada a fase de negociação e assinado o Tratado pelo Poder Executivo, estando este satisfeito com o acordo, poderá submetê-lo à análise parlamentar. Interessante registrar que, segundo Mazzuoli (2010), se o Presidente da República, após a assinatura do Tratado, reconhecer que o texto não lhe satisfaz, pode simplesmente ignorá-lo, não o submetendo ao parlamento. Nisso reside mais uma característica das Convenções, que as distinguem da regra geral dos Tratados, pois, segundo o art. 19, nº 5, letra *b*, do Tratado de Constituição da OIT, o Estado-membro signatário deverá submetê-las à aprovação parlamentar, ou seja, tratando-se de Convenção, o plenipotenciário deverá obrigatoriamente submeter o texto ao Congresso Nacional (SUSSEKIND; MARANHÃO; SEGADAS VIANNA, 1963).

No Congresso Nacional, as Convenções são aprovadas por meio de Decreto Legislativo, normativo este que não se submete ao veto presidencial, como ocorre em outras modalidades de instrumentos legais. Em caso de recusa do seu texto, a rejeição não será objeto de tal espécie normativa, apenas se comunica a decisão ao Chefe do Poder Executivo por meio de Mensagem (MAZZUOLI, 2010).

Após a aprovação do Legislativo, o texto retornará ao poder Executivo que, em seguida, a registrará (depositará) na OIT, quando então começa a contagem do prazo de doze meses, para que ela seja obrigatória no Direito interno (PIOVESAN, 2006).

Leciona Sussekind, Maranhão e Segadas Vianna (1963, p. 719) que não basta ao país ratificar a Convenção, pois este “não é o fim objetivado pelo Direito Internacional do Trabalho, senão o meio para tornar universal a regulamentação estatuída e melhorar as condições de trabalho e de vida” dos trabalhadores. Para avaliar o desempenho de cada país no cumprimento das Convenções ratificadas, a OIT criou os sistemas de controle administrativo e jurisdicional (SUSSEKIND; MARANHÃO; SEGADAS VIANNA, 1963). O sistema administrativo corresponde à análise dos relatórios acerca do cumprimento efetivo das Convenções que cada Estado-membro está obrigado a apresentar anualmente. Mas, ainda que não tenha ratificado o texto da Convenção, “cabe ao Governo informar, periodicamente, ao Diretor-Geral da R.I.T.”, a situação de sua legislação e a prática corrente em relação

aos temas tratados na Convenção (SUSSEKIND; MARANHÃO; SEGADAS VIANNA, 1963, p. 720).

Sussekind, Maranhão e Segadas Vianna (1963, p. 721) descrevem o procedimento adotado pela OIT na análise dos relatórios anuais:

Tais relatórios e informações são, preliminarmente, analisados por uma Comissão de Peritos, que funciona na R.I.T., à qual é facultado formular observações e solicitar maiores explicações aos respectivos países. Um relatório completo sobre o assunto é elaborado por essa Comissão, a fim de ser apreciado pela Conferência. Nesta, funciona sempre uma Comissão de aplicação de Convenções e Recomendações, integrada de representantes governamentais, patronais e de trabalhadores, que, após debater as questões suscitadas, com a participação dos interessados, envia ao Plenário da Conferência o seu relatório com as conclusões que julgar convenientes. Ao plenário cabe decidir quanto à procedência das observações ou das correspondentes explicações, podendo advertir o governo do país que descumpra suas obrigações constitucionais.

Como se vê, trata-se de uma sanção de ordem moral que, apesar disso, possui grande força em razão da repercussão internacional que ela pode ter.

De outro lado, há o controle jurisdicional, que pode ser iniciado por uma *reclamação* ou *denúncia*. A reclamação pode ser apresentada por qualquer organização profissional ou de empregadores, enquanto que a denúncia é o instrumento utilizado pelo governo de um dos Estados-membros para levar ao conhecimento da OIT e pedir providências contra um determinado país que porventura tenha descumprido uma convenção ratificada (SUSSEKIND; MARANHÃO; SEGADAS VIANNA, 1963).

Segundo Sussekind, Maranhão e Segadas Vianna (1963, p. 722), o procedimento nessa hipótese é o seguinte:

A Comissão de investigação, a quem o governo acusado tem a obrigação de prestar todas as informações atinentes à denúncia, redigirá um relatório consignando o que comprovou a respeito do litígio e formulará conclusões sobre as medidas que devem ser tomadas. Tais documentos serão comunicados ao Conselho de Administração e aos governos litigantes, bem como publicados para conhecimento geral. [...] Cada um dos governos interessados deverá comunicar ao Diretor Geral da R.I.T., no prazo de três meses, se aceita as recomendações da Comissão de Investigação ou, em caso contrário, se o litígio deve ser submetido à Corte Permanente Internacional de Justiça. [...] A decisão dessa Egrégia Corte, [...] será inapelável.

2.1.4 Da Denúncia das Convenções pelo Brasil

Denúncia é um meio de extinção do tratado em relação ao Estado que havia ratificado o seu texto. Trata-se de “ato unilateral pelo qual um partícipe em dado tratado internacional exprime firmemente sua vontade de deixar de ser parte no acordo anteriormente firmado” (MAZZUOLI, 2006, p. 276).

Uma vez em vigor, a Convenção passa a ter força de lei no direito interno do país, todavia, após o lapso de tempo previsto em seu próprio texto, ela poderá ser retirada do mundo jurídico do Estado por meio do instituto da Denúncia. Importante salientar que a Denúncia da Convenção apenas extingue seus efeitos no direito interno do país que a denunciou, não surtindo nenhum resultado sobre sua validade internacional, haja vista que persiste o vigor nos demais Estados que a ratificaram (MAZZUOLI, 2006).

A ratificação das Convenções da OIT, via de regra, tem validade de dez anos, ao cabo dos quais, poderá o país retirar sua vigência do Direito interno, utilizando-se da denúncia, a qual passará a valer passados doze meses do seu registro na OIT (SUSSEKIND; MARANHÃO; SEGADAS VIANNA, 1963). Não ocorrendo denúncia, a validade da convenção será tacitamente prorrogada.

Ensina Mazzuoli (2010, p. 276) que “A materialização da denúncia não difere em muito do procedimento adotado para ratificação dos tratados, consubstanciando-se, no caso dos tratados multilaterais, em instrumento entregue à outra parte ou ao depósito para este fim [...]”. A respeito do tema, Rezek (*apud* MAZZUOLI, 2010, p. 278)⁸ define que a denúncia “se exprime por escrito numa notificação carta ou instrumento: sua transmissão a quem de direito configura o ato internacional significativo da vontade de romper o compromisso”.

É interessante o questionamento que diz respeito à que autoridade compete praticar a Denúncia. Por absoluta ausência de previsão constitucional (a Carta Magna apenas regula a ratificação), a praxe do Brasil sempre foi de que o Poder Executivo, firmatário da Convenção, não necessita da concorrência volitiva do Legislativo para sua execução. Essa prática tem sido sustentada por meio de pareceres jurídicos de autores respeitados, a exemplo de Clóvis Beviláqua e

⁸ REZEK, José Francisco. **Direito dos Tratados**. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

Francisco Rezek, entretanto, ela tem sido alvo de críticas (MAZZUOLI, 2010). Para Pontes de Miranda (*apud* MAZZUOLI, 2010, p. 282)⁹, “aprovar tratado, convenção ou acordo, permitindo que o Poder Executivo o denuncie, sem consulta, nem aprovação [do parlamento] é subversivo dos princípios constitucionais”.

Mazzuoli (2010, p. 282), em outro foco de debates, defende que o Congresso Nacional também pode, unilateralmente e por meio de lei, denunciar tratados e convenções, “tendo eventualmente que derrubar o veto do Presidente da República” caso ele ocorra.

Conquanto exista o debate a respeito, a posição oficial do Governo brasileiro é a de que o ato compete ao Poder Executivo e, assim, apesar dos argumentos contrários, essa tem sido a prática vigente no país (MAZZUOLI, 2010).

Segundo o art. 12 da Convenção nº 151, o Estado-membro que a tiver ratificado pode denunciá-la, decorrido um período de dez anos após a data da entrada em vigor, por comunicação ao diretor-geral da Repartição Internacional do Trabalho e por ele registrada. A denúncia apenas produzirá efeito um ano depois de ter sido registrada. Todavia, se no prazo de um ano após ter expirado o período de dez anos da ratificação o Estado não fizer uso da faculdade, ficará obrigado por um novo período de dez anos, ao cabo dos quais lhe será novamente aberta a possibilidade de denúncia (OIT, Convenção nº 151, 1978).

A denúncia desobriga o Estado-membro de aplicar a Convenção em seu direito interno, o que ocorrerá a partir do termo inicial de sua eficácia (normalmente um ano após o seu registro junto à OIT). A partir de então, as normas convencionais deixarão de produzir efeito no sistema legal do país, salvo as situações que contemplem o direito adquirido, o ato jurídico perfeito ou a coisa julgada.

2.1.5 Da Hierarquia das Convenções e dos Tratados

Muito se tem discutido sobre a eficácia na ordem legal brasileira das normas contidas em uma Convenção. Parte da doutrina internacionalista sempre defendeu e alguns ainda defendem que os tratados e convenções, após o referendo legislativo e

⁹ MIRANDA, Pontes. **Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. 1 de 1969**. Tomo III. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

a conseqüente ratificação, ganhem status de norma constitucional, ingressando com essa característica no direito pátrio, não sendo, portanto, passível de revogação por lei ordinária posterior. Outra parte defende que os tratados, depois de ratificados, ingressam no ordenamento como norma infraconstitucional, sujeitando-se às regras aplicáveis às leis ordinárias, suscetíveis, por isso, à revogação por lei posterior. Alguns outros autores propunham uma solução intermediária, atribuindo natureza paritária com a Constituição àqueles tratados que versam sobre normas de direito cogente (v.g. direitos humanos) e infraconstitucional aos demais (PIOVESAN, 2006).

Atualmente, a base da controvérsia decorre da interpretação que se dá ao texto do art. 5º, § 2º da Constituição Federal (BRASIL, 1988), o qual afirma que “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”.

Piovesan (2006, p. 52) defende que “A Carta de 1988 inova, assim, ao incluir entre os direitos constitucionalmente protegidos os direitos enunciados nos tratados internacionais de que o Brasil seja signatário”. E continua: “Esse processo de inclusão implica a incorporação pelo Texto Constitucional de tais direitos”.

Piovesan (2006, p. 52-53) defende ainda que a Constituição atribui aos direitos internacionais “uma natureza especial e diferenciada” e que “essa conclusão advém ainda de interpretação sistemática e teleológica do Texto, especialmente em face da força expansiva dos valores da dignidade humana e dos direitos fundamentais”. Em defesa de sua tese, a autora (2006, p. 52-53) cita juristas de nomeada, a exemplo de Antonio Augusto de Cançado Trindade e José Joaquim Gomes Canotilho.

Conquanto pareça tentadora a tese, ela não tem encontrado guarida no meio jurídico. A própria autora o reconhece. Com base na art. 102, III, “b”, da Constituição Federal, que atribui competência ao Supremo Tribunal Federal – STF – para “julgar, mediante recurso extraordinário, as causas decididas em única ou última instância, quando a decisão recorrida declarar a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal” foi fortalecida tendência doutrinária no sentido de conferir aos tratados a mesma hierarquia jurídica atribuída às leis ordinárias federais (PIOVESAN, 2006, p. 60).

Essa tem sido a linha doutrinária adotada nas decisões do STF. No julgamento do Recurso Extraordinário n. 80.004, em 1977, o Tribunal firmou entendimento no sentido da paridade entre os Tratados ratificados e a lei federal.

Assim, diante de um conflito entre o Tratado e a lei federal posterior, deve prevalecer a última, ainda que daí advenham conseqüências decorrentes do descumprimento do Tratado (Supremo Tribunal Federal, RE 80.004, 1977).

Digna de nota é a lição do Ministro Celso de Mello (BRASIL. Supremo Tribunal Federal, ADI 1.480, 1997), apresentada, quando da apreciação de medida cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade:

No sistema jurídico brasileiro, os tratados ou convenções internacionais estão hierarquicamente subordinados à autoridade normativa da Constituição da República. Em conseqüência, nenhum valor jurídico terão os tratados internacionais, que, incorporados ao sistema de direito positivo interno, transgredirem, formal ou materialmente, o texto da Carta Política [...] os tratados ou convenções internacionais, uma vez regularmente incorporados ao direito interno, situam-se, no sistema jurídico brasileiro, nos mesmos planos de validade, de eficácia e de autoridade em que se posicionam as leis ordinárias, havendo, em conseqüência, entre estas e os atos de direito internacional público, mera relação de paridade normativa [...] No sistema jurídico brasileiro, os atos internacionais não dispõem de primazia hierárquica sobre as normas de Direito Interno. A eventual precedência dos tratados ou convenções internacionais sobre as regras infraconstitucionais de direito interno somente se justificará quando a situação de antinomia com o ordenamento doméstico impuser, para a solução do conflito, a aplicação alternativa do critério cronológico ("lex posterior derogat priori") ou, quando cabível, do critério da especialidade.

Conquanto rico e acalorado o debate, com a Emenda Constitucional nº 45/2004, que inseriu o § 3º no art. 5º da Carta, ele restou esvaziado. É que, por meio do referido parágrafo, ficou disposto na Constituição Federal que somente os Tratados aprovados em dois turnos em cada casa do Congresso Nacional, por três quintos de seus membros, e que versem sobre direitos humanos seriam paritários com as normas constitucionais. Eis a redação do art. 5º, §3º(BRASIL, Constituição, 1988):

Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais..

Assim, conciliando o texto inserido pela Emenda 45/2004 com os posicionamentos do Supremo Tribunal Federal, pode-se afirmar que, no ordenamento brasileiro, é possível a convivência de tratados com status de norma

constitucional (os que versem sobre direitos humanos e forem aprovados com votação qualificada) e Tratados equiparados à lei ordinária (os demais, incluindo os de direitos humanos aprovados sem o *quorum* exigido pela Constituição).

2.1.6 Direitos Sindicais e Negociação Coletiva

Com o advento da primeira Revolução Industrial que impôs profundas inovações técnicas na atividade laboral, fazendo surgir a indústria moderna e, por conseguinte, o agrupamento da força de trabalho humana em torno de máquinas, o trabalhador se deu conta de que não havia espaço para a proteção dos seus interesses no universo liberalista de então (GOMES; GOTSCHALK, 1990). Jornadas de trabalho excessivas, que variavam entre 16 e 17 horas, redução salarial, inexistência de higiene nas oficinas, entre outras mazelas, fizeram com que despontasse na Europa o movimento operário moderno, o sindicalismo (GOMES; GOTSCHALK, 1990). Rejeitados pelo ideal liberalista que vigia no continente europeu, tais agrupamentos foram objeto de imediata repressão estatal, vindo a Inglaterra e a França a editar leis que reprimiam a associação, culminando com a inserção no Código Penal francês de 1810 do “delito de coalizão” (GOMES; GOTSCHALK, 1990, p. 582). Com luta, os trabalhadores alcançaram a revogação de tal preceito, conquistando o direito de associação que, na Inglaterra, se deu em 1871 e, na França, em 1884. Após a Primeira Guerra Mundial, o Tratado de Versalhes e a Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948, conferiram solidez e perenidade ao direito (GOMES; GOTSCHALK, 1990).

No Brasil, a associação do trabalhador em sindicato só veio a ser prevista na liberal e individualista Constituição Federal de 1891, que assentou a regra de que a “todos é lícito associarem-se e reunirem-se livremente e sem armas”. Mas, apesar disso, em face da pouca tradição corporativista, a norma não se mostrou de grande utilidade. Em seguida, o Estado editou o estatuto dos profissionais da agricultura e indústria rurais e, posteriormente, refletindo idéias liberais reinantes na Europa, especialmente na França, que asseguravam ampla liberdade sindical e a plurissindicalização, introduziu no universo normativo nacional estatuto que previa sindicalização dos trabalhadores que exerciam profissões similares ou conexas,

inclusive as profissões liberais, (GOMES; GOTSCHALK, 1990). Esses estatutos refletiam a política de Estado que, aqui no Brasil, sempre conferiu o matiz da normatividade profissional de outorgar direitos sindicais sem reflexo do que ocorria no meio social, pois, até então, não havia organização corporativista no país que justificasse sua adoção. Isso resta cristalino na lição de Gomes e Gotschalk (1990, p. 620): “os sindicatos que vicejavam à sombra desse estatuto, vagavam inquietos e indecisos, sem saber o que fazer de tanta liberdade”.

Desde então, com algumas alterações em suas prerrogativas e formas de organização, o direito à sindicalização sempre ocupou espaço nos textos legais brasileiro.

O breve esboço histórico acerca da evolução dos direitos sindicais tem a ver com a necessidade de demonstrar que, para o exercício da negociação, é fundamental que no ambiente social exista autonomia sindical, decorrente esta da autonomia privada coletiva. A respeito, veja-se o ensinamento de Misoczky (2009, p. 11): “a autonomia privada coletiva está associada à autonomia sindical, indispensável para o processo de negociação”. Citado por Misoczky (2009)¹⁰, Enoque Santos, de seu turno, afirma que a autonomia privada coletiva pressupõe que o Estado abriu mão de parte do monopólio de criar normas, em favor dos grupos sociais, entre os quais os sindicatos, para que tenham a liberdade de auto-organização e de auto-regramento dos seus interesses gerais e abstratos.

A negociação coletiva de trabalho, portanto, só ocorre na presença da autonomia privada coletiva, haja vista que o Estado, desde que não se contrarie norma cogente, reconhece plena eficácia ao que for decidido em relação a cada integrante da coletividade representada (SUSSEKIND *apud* MISOCZKY, 2009).

A revolução industrial também impulsionou a negociação coletiva. Antes mesmo do reconhecimento da liberdade sindical na Europa, embrionariamente, a negociação coletiva já se fazia presente no mundo privado. Naquele momento, ela se manifestava por meio de acordos estabelecidos entre grupos profissionais (não organizados) e empregadores (GOMES; GOTSCHALK, 1990).

No solo brasileiro, a negociação coletiva também antecedeu à liberdade sindical (GOMES; GOTSCHALK, 1990). Não era preciso um grupo organizado de empregados ou de empregadores dotados de personalidade jurídica para a

¹⁰ SANTOS, Enoque R. *Direitos humanos na negociação coletiva: Teoria e Prática Jurisprudencial*. São Paulo: LTr, 2004.

celebração do acordo coletivo, então denominado de convênio coletivo de condições de trabalho. Segundo Gomes e Gotschalk (1990, p. 668), “por toda a parte, a história revela a precedência do fenômeno convencional coletivo ao fenômeno associativo profissional livre, embora este último, num período imediato, venha a absorver o primeiro”.

A negociação coletiva “se estabelece sempre a partir de uma situação de conflito, latente ou explícita. O que caracteriza a negociação é a busca de entendimento entre as partes a respeito de determinada questão.” (ISP-BRASIL, 2008, p. 19). Ela pode manifestar-se sob várias modalidades, no entanto, quando a negociação “se desenvolve entre capital e trabalho, também conhecida por negociação coletiva, traduz os conflitos vigentes nas relações sociais de produção”. (ISP-BRASIL, 2008, p. 19).

Apesar de sua presença institucionalizada no meio profissional privado, no setor público brasileiro a negociação coletiva não logrou autorização legal para regular as condições de trabalho. Organizados em sindicato, mas sem norma legal a amparar a negociação de suas condições de trabalho com a Administração Pública, restam poucas alternativas à categoria profissional. Se no órgão houver canais para a ocorrência da negociação, pode-se buscar uma solução negociada, caso contrário, só restará o recurso ao movimento paredista, com os prejuízos que lhe são inerentes.

Em linhas gerais, as condições de trabalho na Administração podem ser fixadas por meio da heterocomposição (quando o Estado dita as regras por meio de lei) ou da autocomposição (quando as partes as definem). Para que se possa perceber a razão pela qual cada situação se afirma, importa transcrever a definição de Cheibub¹¹, citado por Misoczky (2009, p. 8), acerca das relações de trabalho no setor público:

Do ponto de vista político e legal, as relações de emprego no setor público podem ser classificadas ao longo de um contínuo, em cujos extremos se encontram o princípio da autoridade e o princípio do contrato. Quando prevalece o primeiro, há uma relação unilateral na qual os dirigentes políticos e administrativos determinam, por atos legais e legítimos que lhes são exclusivos, os termos das condições de trabalho. Quando prevalece o segundo, todas as condições são

¹¹CHEIBUB, Zairo B. ENAP. **Negociação coletiva no setor público: experiências internacionais recentes por meio de análise de literatura**. Brasília: ENAP, 2004.

negociadas bilateralmente, nenhum dos atores tem ascendência política ou jurídica sobre o outro.

A lição de Cheibub¹² (*apud* MISOCZKY, 2009, p. 8-9) demonstra ainda os interesses envolvidos na relação de trabalho do setor público, os quais deixam entrever os limites da discricionariedade do administrador na definição das condições de trabalho dos seus servidores:

Como negociação coletiva implica exatamente o compartilhamento dos poderes em fixar salários e condições de emprego, o Estado encontra-se perante a difícil tarefa de conciliar o compartilhamento dessas atribuições com os sindicatos sem perder sua autoridade e responsabilidade perante o eleitorado. [...] Essa condição de soberano e empregador imprime uma dinâmica política às negociações trabalhistas no setor público que não encontra contrapartida no setor privado. O governo tem que conciliar papéis e interesses nem sempre congruentes, tais como os de empregador, de autoridade responsável pela política econômica e monetária, de formulador de políticas

O texto põe em relevo a complexidade, que é a definição de regras aplicáveis ao mundo do trabalho público. Se, por um lado, existem interesses dos trabalhadores que buscam melhorias em suas condições de trabalho, de outro, há o interesse público manifestado na definição de prioridades para a aplicação dos recursos oriundos dos impostos pagos pelos cidadãos. Essas complexidades, somadas às dificuldades de ordem política propriamente dita, consubstanciam os principais entraves para a introdução do marco legal atinente à negociação coletiva nas instituições de caráter público. Com a ratificação da Convenção nº 151 e da Recomendação nº 159 da OIT tenta-se vencer essa barreira.

3 PROPOSTAS DE EMENDA CONSTITUCIONAL E PROJETOS DE LEI EM TRÂMITE NO CONGRESSO NACIONAL

A pesquisa no banco de dados das duas Casas do Congresso Nacional revelou que, na Câmara dos Deputados, existem em trâmite duas Propostas de Emenda Constitucional e oito Projetos de Lei que tratam do instituto da Negociação Coletiva no seio do serviço público, alguns dos quais têm por finalidade introduzir o

¹² CHEIBUB, op. cit.

sistema negocial como direito dos servidores públicos. Não foram identificados Projetos nesse sentido no Senado Federal.

Neste tópico, com o elementar intuito de externar as particularidades de cada um desses projetos, far-se-á breve abordagem crítica acerca do conteúdo das proposições, a começar pelas Emendas à Constituição Federal. Esclarece-se que, por se tratar de Projetos de Lei, obviamente, o texto inicialmente apresentado poderá sofrer alterações, em decorrência de emendas dos demais membros do Congresso Nacional.

Foram identificadas duas Propostas de Emenda Constitucional – PEC, tramitando na Câmara dos Deputados, sendo uma (nº 129/2003) de autoria dos Deputados Vicente Paulo da Silva (Vicentinho), parlamentar do Partido dos Trabalhadores – PT, com histórico de lutas sindicais, e Maurício Rands Coelho Barros, também filiado ao PT, e a segunda (PEC nº. 369/2005) de iniciativa do Deputado Ricardo Jose Ribeiro Berzoini, também da sigla do Partido dos Trabalhadores. No que se refere a projetos de Lei, foram encontrados os Projetos de nºs 229/2007 (dos Deputados Chico Dángelo e Dr. Rosinha, ambos filiados ao PT), 4.997/2001 (da Deputada Rita Camata, eleita pelo Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB), 6.141/2002 (da Deputada Iara Bernardi, então deputada do PT), 6.668/2002 (da Deputada Elcione Barbalho, filiada ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB), 6.775/2002 (da Comissão de Legislação Participativa), 981/2007 (do Deputado Regis de Oliveira, eleito pelo Partido Social Cristão - PSC) e 3.670/2008 (da Comissão de Legislação Participativa).

3.1 PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL DE Nº 129/2003

A proposta tem por objetivo alterar o inciso VI, do art. 37 da Constituição Federal, ampliando o seu alcance, ao relacionar como direito dos servidores públicos a negociação coletiva. A redação da Proposta tem o seguinte (BRASIL. Proposta de Emenda Constitucional nº 129, de 2003):

Art. 1º O art. 37 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação: Art. 37 [...]

VI – são garantidas ao servidor público civil, a livre associação sindical e a negociação coletiva, devendo a hipótese de acordo decorrente desta última ser aprovada pelos respectivos Poderes Legislativos.

Pelo que se vê, aprovada com a redação inicialmente sugerida, a PEC introduzirá na Constituição Federal a garantia da Negociação Coletiva aos servidores públicos, o que tornará inquestionável a extensão do instituto aos referidos trabalhadores. Contudo, é forçoso reconhecer que, uma vez aprovada e promulgada, os acordos negociados e concluídos sob sua égide deverão submeter-se ao crivo do Poder Legislativo, haja vista que a redação propugnada pelo parlamentar exige tal condição para a validade do que for acordado. Em razão das complexidades advindas de tal exigência, parece que melhor atuaria o parlamentar, se fosse introduzida a condicionante apenas em referência aos acordos que tratassem sobre a matéria submetida à reserva legal, como, por exemplo, reajuste salarial do servidor e criação de novos cargos. Preservaria, destarte, a competência do legislativo para as matérias que lhe são afeitas e conferiria maior celeridade na implantação dos acordos que tivessem por objeto interesses para os quais a Carta Política não exige edição de lei.

3.2 PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL DE N° 369/2005

Proposta de Emenda que tem por desiderato introduzir alterações nos textos dos arts. 8º, 11, 37 e 114 da Constituição Federal, no que se refere à parte que interessa a este estudo, a exemplo da anteriormente estudada, propõe alterar o inciso VI do art. 37, o qual passaria a ter a seguinte redação: “VII - a negociação coletiva e o direito de greve serão exercidos nos termos e nos limites definidos em lei específica;” (BRASIL. Proposta de Emenda Constitucional nº 369, 2005)

Aplicam-se ao presente caso as mesmas considerações feitas, quando da análise da Proposta de Emenda nº 129/2003, no que se refere à importância da alteração no texto constitucional. Acrescenta-se, no entanto, que a redação da presente Proposta espelha maior racionalidade, quando comparada com a de nº 129/2003, haja vista que se limita a incluir no texto da Lei Maior a garantia da

Negociação Coletiva aos servidores, remetendo as minúcias de sua aplicação ao legislador ordinário. Incumbirá a ele disciplinar a matéria, dando-lhe a receita para sua utilização prática.

Encontra-se ausente nas duas Propostas, no entanto, o estabelecimento do alcance dos dispositivos legais. Em outras palavras, o legislador não estabeleceu quais categorias de servidores poderiam ser alcançadas pela alteração legal. Para que se entenda a importância dessa especificação, registra-se que, em nosso sistema legal, algumas categorias sofrem restrições quanto à organização em sindicato e também no tocante ao exercício do direito de greve. Isso se aplica especialmente à carreira militar. Por esse motivo, é necessário que se separe quais os beneficiários da alteração proposta, de modo a não criar situações tumultuárias ao bom andamento do serviço público.

3.3 PROJETO DE LEI DE Nº 229/2007

Convém registrar que ao Projeto mencionado encontra-se apensado o de nº 966/2007, os quais tramitam em conjunto na Câmara dos Deputados.

Neste estudo, apenas far-se-á referência ao Projeto de Lei 229/2007, pois ele e o de nº 966/2007 possuem artigos de construção idênticas e, como já se afirmou, encontram-se apensados. Na Justificação dos motivos do projeto de nº 229/2007, lançada está a justificativa da semelhança: constitui uma homenagem ao ex-Deputado Roberto Gouveia, que apresentou projeto com o mesmo teor e que havia sido arquivado pelo Congresso Nacional. Assim, em razão da anterioridade de sua apresentação perante a Câmara de Deputados¹³, escolheu-se para estudo o texto do Projeto nº 229/2007, em detrimento do seu simétrico irmão.

De início, cabe ressaltar que se trata de projeto que disciplina em detalhes o procedimento de negociação, conferindo-lhe mecanismos de aplicação prática que, uma vez aprovados, poderão outorgar aos órgãos públicos, aos servidores e à sociedade o instrumento democrático e dinâmico de resolução dos conflitos exsurgidos da relação dos três atores sociais.

¹³ O Projeto de Lei nº 229 foi apresentado em 27/02/2007, enquanto o de nº 966, em 03/05/2007.

Alguns aspectos do Projeto de Lei merecem destaque. A principal regra contida no Projeto é a que trata da Instituição do “Sistema de Negociação Permanente – SINP”, que terá por finalidade estabelecer “metodologias participativas, de caráter permanente, com vistas a promover o aprimoramento e a eficiência dos serviços públicos, bem como dar tratamento aos conflitos e às demandas administrativas decorrentes dos vínculos funcionais [...]” (BRASIL. Projeto de Lei 229, 2007). Deve-se observar que o Projeto tem como pretensão não só propiciar o encontro de soluções acerca das demandas e conflitos, envolvendo trabalhadores públicos e a Administração, mas também aprimorar e tornar eficiente a prestação dos serviços públicos, o que está presente por meio da atuação de representantes da sociedade que agirão como instância consultiva do sistema de negociação.

A atuação do representante da sociedade junto à Mesa de Negociação Permanente (o art. 5º do Projeto de Lei contempla a instituição da Mesa), além de conferir maior legitimidade às decisões adotadas, propiciará o aperfeiçoamento do serviço público, com demonstração direta das carências sentidas pelos seus usuários. Nesse aspecto, cumpre assinalar que o Art. 6º, § 1º, II do Projeto confere competência aos representantes da sociedade, para a apresentação de pauta sobre os assuntos relacionados à qualidade dos serviços e aos interesses dos usuários perante a Mesa de Negociação.

Outra novidade trazida é a instituição necessária de um mediador-facilitador (art. 7º, § 3º), indivíduo que conduzirá os trabalhos e auxiliará as partes a encontrarem uma alternativa para o atendimento das demandas submetidas à Mesa de Negociação.

Os efeitos dos acordos também foram objeto de abordagem nos textos do Projeto. Está previsto que os pactos adotados pelas partes perante a Mesa de Negociação deverão ser “registrados em protocolo”, que consubstanciarão “direitos e obrigações, suscetível de competente ação judicial, em caso de descumprimento, visando à eficácia jurídica e à efetividade das decisões.” Consigna-se, por relevante, que o artigo analisado traz também a possibilidade de o cumprimento do acordo ocorrer, por intermédio do encaminhamento de Projeto de Lei ao Legislativo, obviamente, quando se tratar de matéria da alçada desse Poder. Essa possibilidade afigura-se de suma importância para que se preserve a competência do Poder Legislativo acerca das matérias para as quais a Constituição Federal exige edição

de Lei, a exemplo do previsto no inciso X do art. 37 da Constituição Federal. Além disso, resguarda-se a competência do Chefe do Executivo para a propositura de Projetos de Lei sobre matérias de sua exclusiva iniciativa.

Apesar dos acertos, acredita-se que o texto do Projeto poderia avançar em alguns aspectos relevantes. Com efeito, poderia trazer em seu bojo regras de competências aplicáveis às Mesas de Negociação, distribuindo-as de acordo com a hierarquia do órgão envolvido e do gestor participante ou, ao menos, estabelecer que cada órgão regulamentasse essa questão. Agindo assim, evitar-se-ia criar falsas expectativas de direito decorrentes da atuação exorbitante do gestor perante a Mesa. Poderia ainda instituir-se um órgão especializado, com competência para conduzir e regular os procedimentos de negociação no âmbito de cada nível de Governo, à semelhança do que ocorre na Itália (MISOCZKY, 2009).

Seria razoável, também, estabelecer como requisito para a tomada de decisões a oitiva do órgão consultivo do Poder Executivo que, no caso da União, é exercido pela Advocacia-Geral da União, o que permitiria conferir sensatez jurídica aos acordos eventualmente adotados, evitando-se, por conseguinte, atropelamentos aos textos legais aplicáveis aos servidores.

Em outra direção, poder-se-ia estabelecer limites às matérias-objeto de deliberação perante as Mesas, a exemplo da proibição de negociação de regras atinentes à moralidade administrativa, regras pertinentes à forma de ingresso e à perda da condição de servidor público, e outras questões de interesse público que não podem ser transacionadas.

Não se pode esquecer que até a Constituição Federal estabelece limites sobre algumas matérias contidas em seu texto, as quais não podem ser objeto de Emenda Constitucional com finalidade de alterá-las (art. 60, § 4º da Constituição Federal). Se essas proibições estão previstas na Lei Maior, por muito mais razão, deve-se prever e aplicar limitações às resoluções adotadas em instrumentos de menor força legal. Esses limites evitariam que simulacros de negociações fossem utilizados por Administradores Públicos inescrupulosos, objetivando conferir privilégios e benefícios escusos a si e a indivíduos de seu grupo de poder.

3.4 PROJETOS DE LEI N°. 4.997/2001, 6. 141/2002, 6.668/2002, 6.775/2002, 981/2007 E 3.670/2008

Os Projetos acima enumerados têm como objeto regulamentar o direito de greve dos servidores públicos, conferindo efetividade ao preceito constitucional contido no art. 37, inciso VII da Constituição Federal. Registra-se que, para a apreciação conjunta por parte da Câmara dos Deputados, os Projetos de nº 6.775/2002 e 3.670/2008 foram apensados ao de nº 4.997/2001.

A referência a tais proposições neste trabalho ocorre apenas para fim de registro, uma vez que elas versam sobre fenômeno jurídico distinto do que ora se estuda e tem por conseqüência o fato de que todos os Projetos reconhecem e condicionam ao malogro da negociação a deflagração do movimento paredista. Tal reconhecimento apresenta relevância, pois importa na admissão da negociação como meio de solução dos conflitos exurgidos entre os Entes estatais e seus trabalhadores. Não se pode olvidar que, se convertidos em lei, tratar-se-á de manifestação inequívoca do legislador na admissão do procedimento negocial público, ao menos como meio de solução dos conflitos.

4 A CONVENÇÃO N° 151 E A RECOMENDAÇÃO N° 159

Importa registrar que, apesar do mencionado no item 2.1.2, onde se afirma, com supedâneo na lição de Sussekind, Maranhão e Segadas Vianna, que as Recomendações não poderiam ser objeto de ratificação, a Recomendação nº 159 foi, em conjunto com a Convenção nº 151, apreciada e ratificada pelo Congresso Nacional brasileiro. Em razão disso, em alguns pontos da análise, far-se-á a remissão também ao texto da Recomendação nº 159, apesar de não ser este o objeto deste trabalho. Registra-se, por oportuno, que a íntegra dos textos da Convenção nº 151 e da Recomendação nº 159 encontra-se em anexo ao presente trabalho.

Bandeira do sindicalismo nacional, a Convenção nº 151 representa um passo importante no caminho da livre atividade sindical no meio público.

Em sete de junho de 1978, a Organização Internacional do Trabalho, na 64ª sessão, adotou a Convenção nº 151, abraçando como uma das suas razões de ser a expansão da base de trabalhadores públicos e as dificuldades de interpretação que se apresentaram na aplicação aos funcionários públicos das disposições da Convenção Relativa ao Direito de Organização e Negociação Coletiva (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, Convenção nº 151, 1978).

Entretanto, somente em 2008 o Brasil submeteu o texto da Convenção à análise do Congresso Nacional. A demora do país em oferecer a Convenção 151 à apreciação parlamentar sempre foi muito criticada pelas organizações sindicais, para as quais a resistência do Governo brasileiro era reflexo da ausência de democracia existente no meio político a qual se irradiava às relações de trabalho, onde imperava os interesses patrimonialistas dos governantes, dando azo ao clientelismo, cujas marcas ainda hoje se fazem sentir no meio público (Central Única dos Trabalhadores, 2008).

O Brasil, que participou de sua elaboração junto à OIT, encaminhou a Convenção nº 151 para a análise do Congresso Nacional, por meio da Mensagem Presidencial nº 58/2008, de 14 de fevereiro de 2008 (BRASIL. Comissão de Relações Exteriores do Senado Federal, 2009). Na Câmara Federal, o pedido foi objeto do Projeto de Decreto Legislativo – PDC nº 795/2008 e submeteu-se à análise da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania e pela Comissão de Trabalho Administração e Serviço Público. A votação parlamentar acolheu a posição das Comissões, mas com a inserção de ressalvas no texto sob análise, sendo o PDC aprovado em votação simbólica. Enviado ao Senado Federal, o Projeto recebeu a sigla PDS nº 819/09, vindo a ser aprovado e promulgado (BRASIL. Comissão de Relações Exteriores do Senado Federal, 2009).

Em 15 de junho de 2010, o Brasil, representado pelo Ministro do Trabalho e Emprego, formalizou a ratificação junto à OIT (Ministério do Trabalho e Emprego, 2010).

Por oportuno, cabe registrar as ressalvas atribuídas ao texto pelo Congresso Nacional (Decreto Legislativo nº 206, 2010):

Art. 2º No caso brasileiro:

I - a expressão "pessoas empregadas pelas autoridades públicas", constante do item 1 do artigo 1 da Convenção nº 151, de 1978,

abrange tanto os empregados públicos, ingressos na Administração Pública, mediante concurso público, regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, quanto os servidores públicos, no plano federal, regidos pela Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e os servidores públicos, nos âmbitos estadual e municipal, regidos pela legislação específica de cada um desses entes federativos;
II - consideram-se organizações de trabalhadores abrangidas pela Convenção apenas as organizações constituídas nos termos do art. 8º da Constituição Federal.

Junto com a Convenção, foi encaminhada ao Congresso a Recomendação nº 159 da OIT.

4.1 HIERARQUIA DO INSTRUMENTO RATIFICADO

O primeiro exame que compete fazer é o da hierarquia do instrumento normativo aprovado, pois da posição que ostentar no Direito pátrio dependerá sua autoridade normativa. O pressuposto para que a Convenção adquirisse executoriedade no âmbito do Direito interno era o da prévia integração ao plano da ordem jurídica nacional. Nesse desiderato, a Convenção nº 151 foi submetida ao Congresso Nacional, sendo aprovada por votação simbólica (CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2010). Assim, cumprido o *iter* procedimental de incorporação do ato internacional, tornou-se inafastável a conclusão de que ele está formalmente integrado ao sistema legal pátrio, não restando qualquer dúvida a esse respeito. Contudo, cabe discutir em qual plano hierárquico a incorporação se deu.

A aprovação da Convenção em estudo não obedeceu ao previsto no § 3º do art. 5º da Constituição Federal. Com efeito, submetida ao crivo da Câmara dos Deputados, ela foi aprovada em turno único e por processo de votação simbólica, com base no art. 185 do Regimento da Câmara (BRASIL. Regimento Interno da Câmara dos Deputados, 1989), que prevê:

Art. 185. Pelo processo simbólico, que será utilizado na votação das proposições em geral, o Presidente, ao anunciar a votação de qualquer matéria, convidará os Deputados a favor a permanecerem sentados e proclamará o resultado manifesto dos votos.

§ 1º Havendo votação divergente, o Presidente consultará o Plenário se há dúvida quanto ao resultado proclamado, assegurando a oportunidade de formular-se pedido de verificação de votação.

§ 2º Nenhuma questão de ordem, reclamação ou qualquer outra intervenção será aceita pela Mesa antes de ouvido o Plenário sobre eventual pedido de verificação.

§ 3º Se seis centésimos dos membros da Casa ou Líderes que representem esse número apoiarem o pedido, proceder-se-á então à votação através do sistema nominal.

§ 4º Havendo-se procedido a uma verificação de votação, antes do decurso de uma hora da proclamação do resultado, só será permitida nova verificação por deliberação do Plenário, a requerimento de um décimo dos Deputados, ou de Líderes que representem esse número.

§ 5º Ocorrendo requerimento de verificação de votação, se for notória a ausência de quorum no Plenário, o Presidente poderá, desde logo, determinar a votação pelo processo nominal.

O Diário da Câmara dos Deputados (2009) do dia 02 de outubro de 2009 conferiu publicidade ao trâmite da aprovação, *in verbis*:

Discussão, em turno único, do Projeto de Decreto Legislativo nº 795-A, de 2008, que aprova, com ressalvas, os textos da Convenção nº 151 e da Recomendação nº 159, da Organização Internacional do Trabalho, ambas de 1978, sobre as Relações de Trabalho na Administração Pública; (grifo nosso).

Idêntico procedimento foi observado no Senado Federal (DIÁRIO DO SENADO FEDERAL, 2010).

Destarte, não havendo seguido o rito previsto no art. 5º da Carta Magna, deixando, portanto, de cumprir umas das condições estabelecidas pela Constituição, para que se confira hierarquia de Emenda Constitucional, é forçoso reconhecer que a Convenção nº 151 ingressa no ordenamento jurídico com status de Lei Ordinária Federal. Isso decorre do preceito contido na Lei Maior e também da posição jurisprudencial vigente no Supremo Tribunal Federal. Em conseqüência, resta sem objeto para este estudo a discussão se as normas da Convenção nº 151 possuem, ou não, caráter de norma de Direitos Humanos (uma das condições estabelecidas na Constituição Federal para atribuir-lhe status de Emenda Constitucional), como pregavam alguns setores sindicais (QUEIROZ, 2009), haja vista que o rito de aprovação conferiu-lhe definitivamente o seu status.

Acaso fosse aprovada com hierarquia de Emenda Constitucional, a Convenção nº151, além de inviabilizar sua revogação por lei ordinária posterior,

adquiriria obrigatória observância na elaboração dos instrumentos normativos que viessem regular o instituto da negociação coletiva.

4.2 DA EXECUTORIEDADE DAS REGRAS CONVENCIONAIS

As normas internacionais do trabalho, a exemplo das que ora se estudam, são instrumentos jurídicos que estabelecem princípios e direitos básicos aplicáveis ao trabalho humano. Assim, impõe-se verificar se, em função do seu conteúdo, a Convenção e a Recomendação ensejam aplicação imediata na determinação das condições de trabalho e deslindes das situações conflituosas, envolvendo os servidores públicos. Com essa finalidade, dividiu-se a análise das normas contidas na Convenção nº 151 em duas fases distintas: a) referente às garantias sindicais; e b) atinente à Negociação Coletiva.

4.2.1 Das Regras Atinentes às Garantias Sindicais

No tocante ao item “a”, tem-se que os artigos 3º, 4º e 5º da Convenção nº 151 (texto anexo) encetam previsões que não inovam o ordenamento jurídico nacional. As normas contidas em tais dispositivos já integram o patrimônio jurídico do trabalhador público brasileiro. Além de consagradas no ato internacional público, as garantias elencadas nos artigos citados já haviam sido abraçadas pela ordem constitucional. Com efeito, a proteção contra atos de discriminação que violem a liberdade sindical (artigo 4, item 1); a independência face às autoridades públicas (artigo 5, item 1); a proteção sindical contra ingerências das autoridades públicas em sua formação, funcionamento e administração (artigo 5, item 2) são garantias que encontram correspondentes nos artigos 5º, 8º e 37 da Carta Magna, ainda que com algumas dissimilitudes que não alteram a extensão dos preceitos.

Conclui-se, assim, que em referência a tais regras não há o que se discutir acerca de sua executoriedade, posto que, conforme assentado acima, as garantias nelas veiculadas já constam do sistema jurídico pátrio e são reconhecidas como de

eficácia jurídica plena. Para aclarar o que se vem a dizer, resta compilar lição de Cunha Júnior (2008, p. 159), o qual define o que são normas de eficácia plena:

São normas que, desde a entrada em vigor, incidem direta e imediatamente sobre a matéria que lhes constitui objeto, independentemente de integração legislativa, eis que dotadas de normatividade suficiente para atuar. Assim, são de aplicabilidade direta, imediata e integral.

De outro lado, apesar de versarem sobre matéria-objeto da Constituição Federal, não se vislumbra inconstitucionalidade nos artigos analisados. Trata-se tão-somente da reafirmação de direitos contemplados em sede constitucional, não havendo vício a contaminá-los em razão disso. A respeito do tema, cumpre transcrever a lição do Ministro Celso de Mello (BRASIL. Supremo Tribunal Federal, ADI nº1.480-3 DF, 2001), proferida em situação semelhante, quando do seu voto na Ação Direta de Inconstitucionalidade movida pela Confederação Nacional do Transporte contra a Convenção nº 158 da OIT:

O Artigo 4º da Convenção nº 158 da OIT contém a enunciação de um princípio básico, que, além de consagrado por esse ato de direito internacional público, também foi proclamado pelo ordenamento constitucional brasileiro, que instituiu norma destinada a proteger a relação de emprego contra despedidas arbitrárias ou dispensas sem justa causa. Essa proclamação do texto convencional não se qualifica, só por si, como declaração revestida de inconstitucionalidade, eis que se limita a prestigiar, no ponto, precisamente um postulado fundamental adotado pelo próprio legislador constituinte brasileiro. A mera referência explicitadora de um princípio fundado na Constituição, que guarda solidariedade e fidelidade a um valor essencial prestigiado pela própria Carta Política do Estado, não se reveste, à toda evidência, da eiva de inconstitucionalidade.

No entanto, inova a Convenção nº 151, ao prever em seu artigo 6º, a concessão de “facilidades aos representantes das organizações de trabalhadores da função pública [...]”. Conquanto traga essa novidade, o texto em comento não logra apontar quais as “facilidades” que devem ser concedidas aos representantes sindicais, lacuna essa que exigirá intervenção do legislador pátrio em sua fixação, estando ele livre para optar pela solução mais consentânea com a necessidade prática para o bom exercício da representação. Nesse último caso, entretanto, não

há que se falar de norma com aplicação imediata, pois, em razão da omissão do legislador internacional, ela, para sua exequibilidade, exigirá concorrência do legislativo pátrio no estabelecimento do seu alcance.

4.2.2 Das Regras Atinentes à Negociação Coletiva

Conquanto seja positiva e relevante a luta pela ratificação da Convenção nº 151, a análise demonstra que a OIT se empenhou em carrear aos seus enunciados apenas regras programáticas.

Ainda que consubstancie uma obrigação do Estado o seu incremento ao direito interno, não se pode reconhecer na Convenção nº 151 o caráter preceptivo, pois é palpável seu propósito de tão-somente prescrever objetivos e intenções. Assim como as regras que tratam da liberdade sindical, as dedicadas à Negociação Coletiva (art. 7º e 8º) indicam que, para sua plena aplicabilidade no direito nacional, torna-se necessário ulterior interferência legislativa, fazendo editar leis que a tornem compulsória no deslinde das situações conflituosas que surgirem da relação da Administração pública com os seus servidores. Essa necessidade também é sentida na Recomendação nº 159. Veja-se o artigo 2, item 1 da referida Recomendação, o qual deixa entrever a necessidade exposta acima (OIT, Recomendação nº 159, 1978):

Em caso de negociação das condições de trabalho de conformidade com a Parte IV da Convenção sobre as Relações de Trabalho na Administração Pública, 1978, os indivíduos ou órgãos competentes para negociar em nome da autoridade pública, e os procedimentos para por em prática as condições de trabalho estabelecidas, deveriam ser previstos pela legislação nacional ou por outros meios apropriados.

A Convenção nº 151, apesar de consubstanciar um tratado e, por isso, ostentar maior força obrigacional, não foge a tal assertiva. Assim, o traço marcante do novo instrumento legal está situado no campo programático, vez que não há como reconhecer auto-exequibilidade em suas regras, todas elas a depender de posterior intervenção legislativa para que logrem ganhar integral exigibilidade.

Esclarece-se, por oportuno, que se intitulam regras programáticas, segundo a lição de Ferraz Júnior (2003, p. 130), aquelas “que apenas expressam diretrizes, intenções, objetivos.” Da lição de Miranda (*apud* SANTOS, 2004)¹⁴, extrai-se também o seguinte sobre a natureza de tais regras:

Aqueles em que o legislador, constituinte ou não, em vez de editar regra jurídica de aplicação concreta, apenas traça linhas diretoras, pelas quais se hão de orientar os poderes públicos. A legislação, a execução e a própria justiça ficam sujeitas a esses ditames que são programas dados à sua função.

Destarte, tanto a Convenção quanto a Recomendação estão a apontar para a necessidade de edição de lei específica para que se efetive o direito à negociação coletiva para os trabalhadores públicos.

Como se disse, a análise particularizada dos artigos da Convenção n° 151 demonstra necessidade de regulamentação. O texto do artigo 7° da Convenção n° 151 é exemplo disso. Diz o referido artigo (OIT, Convenção n° 151, 1978): “Quando necessário, devem ser tomadas medidas adequadas...” para “[...] encorajar e promover o desenvolvimento e utilização dos mais amplos processos que permitam a negociação das condições de trabalho [...]”. Destarte, não emana da redação comando que obrigue observância imediata da Negociação Coletiva na solução dos conflitos trabalhistas públicos. Ao contrário, dela apenas se extrai a necessidade da adoção de medidas legais adequadas a esse fim pelo Estado-membro que ratificou a Convenção n° 151. Inexiste intenção de expressar ordem ou prescrever determinada conduta, mas apenas recomendar edição de normas legais que institucionalizem o procedimento negocial público.

Nesse sentido, por oportuno, cabe examinar se os Projetos de lei em curso no Congresso Nacional atendem à necessidade de regulamentação da Convenção n° 151. A negativa se impõe. Propostos antes da ratificação da Convenção pelo Brasil, não haveria como os Projetos de Lei terem esse desiderato. Apesar de veicularem idéias destinadas à implantação da negociação coletiva, o que coincide com o objeto da Convenção n° 151, os Projetos de Lei não logram esgotar as matérias contidas no Ato Internacional, razão pela qual, carecem de complementação para tanto. Claro que os textos apresentados pelos parlamentares podem ser emendados, mas, na

¹⁴ MIRANDA, Pontes. **Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. 1 de 1969**. Tomo III. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

definição da melhor estratégia a ser adotada para regulamentar a Convenção, o Governo deve levar em conta a complexidade de tramitação que isso acarretaria. Apesar disso, algumas idéias contidas nos mencionados Projetos de Lei podem ser aproveitadas na elaboração de um novo Projeto. Dos referidos textos, extrai-se o seguinte:

- Instituição de um sistema de negociação permanente com objetivos e princípios previamente estabelecidos, inclusive o da inescusabilidade negocial e da obrigatoriedade de cumprimento das decisões;
- delimitação das esferas governamentais alcançadas pela lei;
- exigência da participação de representantes da classe trabalhadora;
- instituição da representação da sociedade civil;
- reconhecimento e efetivação formal da Mesa Nacional de Negociação, estabelecendo sua forma de atuação;
- possibilidade de uso da figura do mediador a ser instituída de comum acordo entre as partes;
- estabelecimento do peso dos votos necessários à tomada de decisão;
- soluções alternativas (arbitragem ou dissídio coletivo) para o caso de impasse.

A essas idéias poder-se-ia acrescentar o que é praticado no Direito Comparado¹⁵, na Mesa Nacional de Negociação Permanente e, também, nos diversos Sistemas de Negociação pública existentes no país, a exemplo do que foi exposto neste trabalho, quando da análise do projeto de Lei nº 229/2007, que sucintamente repete-se a seguir:

- Estabelecimento de competência em razão da matéria para a Mesa de Negociação (limites às matérias objeto de deliberação perante a Mesa, em especial no tocante às submetidas a reserva legal);
- estabelecimento de competência da Mesa em razão da hierarquia do órgão em que ela tiver curso;
- instituição de órgão especializado em cada esfera de governo com circunscrição em todo o território do Poder Executivo a que estiver vinculado;
- estabelecimento da obrigatoriedade de oitiva do órgão consultivo do Poder Executivo respectivo sobre o conteúdo dos acordos.

¹⁵ França, Espanha, Argentina, Itália etc.

A elaboração de um novo projeto poderá permitir ainda que sejam introduzidas no mundo jurídico idéias que visem aperfeiçoar o serviço da Administração Pública, com ampliação do leque de situações que podem ser tratadas perante a Mesa de Negociação. Assim, é razoável, por exemplo, que se inclua a possibilidade de busca de soluções para questões que envolvam o poder disciplinar do órgão e também de problemas individuais e metaindividuais exurgidos na relação com os usuários dos serviços públicos. Na primeira hipótese, é sensato que se permita a negociação como meio opcional de solução de questões atinentes às infrações de menor potencial ofensivo, conferindo poderes à Mesa para, por exemplo, adotar, diante da ocorrência de danos materiais culposos, formas alternativas de ressarcimento ao erário, com ou sem aplicação de sanção. Essa prerrogativa, além de propiciar a correção negociada de condutas contrárias aos princípios administrativos, em face da simplificação que promoverá na apuração, poderá reduzir os custos financeiros da investigação disciplinar com ganhos para a Administração. No tocante à segunda hipótese, parece também sensato que se autorize instalação de procedimento negocial por iniciativa direta do usuário do serviço público, seja em razão da baixa qualidade no serviço público a ele ofertado, seja por conta de dissabores de natureza individual ocorridos na relação com os servidores. Mas o texto a ser proposto pode avançar e, além dos problemas individuais, garantir espaço no sistema também para tratamento dos interesses gerais e difusos da população.

Além de conferir maior legitimidade aos acordos alcançados, a participação da população, exercitada por meio de representantes, se consubstanciará em ferramenta útil à gestão pública, com resultados na qualidade da prestação dos serviços oferecidos, haja vista que permitiria a exposição e discussão das dificuldades enfrentadas pelos cidadãos, propiciando o encontro de soluções negociadas que contemplassem e conciliassem a concessão de melhorias aos trabalhadores com o avanço na qualidade do serviço público.

Outro aspecto que poderá ser contemplado no Projeto a ser elaborado é a obrigatoriedade de a Administração criar cursos e instituir campanhas educativas, visando à implantação da negociação coletiva em todos os níveis de governo. Essas iniciativas poderiam, a médio/longo prazo, introduzir o procedimento na cultura do

serviço público, com possibilidade de proveito para a Administração, servidores e usuários, pois é previsível a ocorrência de ganhos em eficiência e efetividade.

No texto da Convenção nº 151, possuem relevo ainda as modalidades de procedimentos que podem ser aplicados na solução dos conflitos coletivos. Nessa direção, a Convenção nº 151 reconhece que, além da negociação coletiva, outros mecanismos podem ser adotados na tutela dos interesses em conflito na esfera pública. O texto do art. 7º da Convenção evidencia essa condição, ao indicar a negociação como uma das medidas para a fixação das condições de trabalho do servidor público, não excluindo outras alternativas que garantam participação da representação dos trabalhadores. Veja-se o texto (OIT, Convenção nº 151, 1978):

Quando necessário, devem ser tomadas medidas para encorajar e promover o desenvolvimento e utilização dos mais amplos processos que permitam a negociação das condições de trabalho entre as autoridades públicas interessadas e as organizações de trabalhadores da função pública ou de qualquer outro processo que permita aos representantes dos trabalhadores da função pública participarem na fixação das referidas condições.

Essencial, pelo texto Convencional, é que se institua um modelo que garanta participação da representação dos trabalhadores no estabelecimento das regras atinentes às condições de trabalho. Cumpre observar que tal exigência estreita significativamente a margem de opção do legislador, fato esse que representa mais segurança para a categoria profissional, evitando-se opção por fórmulas pouco democráticas.

Nesse aspecto, mais uma vez, cabe salientar que o modelo adotado pela Mesa Nacional de Negociação Permanente da Administração Pública Federal é um exemplo que poderá servir de base para o início das discussões de um futuro Projeto de Lei que vise regulamentar a Convenção nº 151. Registre-se que a Mesa de Negociação já contempla participação dos trabalhadores na constituição de suas decisões.

O art. 8º da Convenção nº 151, na mesma linha do artigo anteriormente analisado, também não subordina a solução das lides coletivas unicamente à negociação. Nesse particular, o art. 8º, apesar de possuir redação semelhante ao art. 7º, inova ao enumerar outras modalidades de solução de conflitos coletivos, qual seja a mediação e a arbitragem.

A mediação é um procedimento no qual os contendores são assessorados por um indivíduo suprapartes que conduz o processo e estimula a obtenção do acordo que extinga a controvérsia. Esse modelo poderá ser interessante como alternativa em situações em que o nível de confiança entre as partes não recomende negociação direta, mas sua adoção como regra não se vislumbra como positiva, pois a negociação entre servidores e gestores não poderá prescindir da boa-fé e do respeito mútuo.

No tocante à arbitragem, tem-se que ela se encontra normatizada no universo privado por meio da Lei Federal nº 9.307, de 23. 09.96. Nesse procedimento, as partes elegem um árbitro, indivíduo independente e suprapartes, que apreciará a demanda e adotará decisão que terá força de lei entre os litigantes. Trata-se de instrumento útil, quando as partes em confronto não conseguem, por si só, chegar a um acordo. Por um lado, a instituição de árbitro proporcionaria escolha de profissional com vivência no ambiente de trabalho de onde surgiu a demanda, permitindo a ele o deslinde da questão com conhecimento de causa, mas, por outro lado, ter-se-ia ingerência de um terceiro, estranho às partes, desestimulando o encontro de soluções negociadas. Poderá ser útil como alternativa, desde que o recurso à arbitragem seja permitido somente em casos extremos, em que a negociação evidencia-se absolutamente inviabilizada. Mas, para tanto, é preciso que a norma a ser editada estenda e delimite os efeitos da Lei 9.307/96 sobre a negociação coletiva pública, haja vista que alguns dos dispositivos contidos no referido instrumento legal são incompatíveis com o sistema Administrativo vigente no país.

Contudo, a enumeração prevista no artigo em análise não é taxativa. Pelo contrário, o texto oferece alternativas sem esgotar modelos, admitindo que o legislador escolha o procedimento que for mais adequado ao fim desejado. Na linha de oferecer alternativas ao legislador pátrio, o texto Convencional, após apontar a Negociação como caminho, admite adoção de outros “processos”, que “dê garantias de independência e imparcialidade” (OIT, Convenção nº 151, 1978). Essencial, assim, é que se garanta às partes “independência e imparcialidade”. Ao legislar, o Congresso Nacional estará autorizado a buscar soluções criativas que atendam ao pretendido na Convenção nº 151. Nesse ponto, pode-se supor, inclusive, a instituição do Dissídio Coletivo perante o judiciário – espécie de solução de conflitos, de inspiração fascista, adotada pela Consolidação das Leis do Trabalho, portanto,

aplicável ao setor privado – para tutela dos interesses em conflito entre trabalhadores e gestores públicos. Não custa lembrar que imparcialidade e independência são princípios constitucionais aplicáveis ao Poder Judiciário.

Não se quer aqui defender essa tese, mesmo porque o Dissídio sempre foi alvo de severas críticas por parte dos juristas, mas apenas esclarecer que a ausência de prescrição específica do modelo a ser adotado pelo Estado-membro deixa margem para que o legislador ordinário adote a alternativa que entender mais coerente com “as condições nacionais”. Por esse aspecto, julga-se relevante a participação, desde o nascedouro da nova legislação, de todos os atores sociais interessados em sua instituição, de modo que se escolha a alternativa mais democrática e legítima para a regulamentação da norma internacional. Nesse sentido, apesar das opções oferecidas na Convenção, acredita-se que o melhor modelo a ser adotado é mesmo o da negociação coletiva entre os atores em disputa, aceitando fórmulas alternativas apenas para situações de impasse na negociação. Experimentar novos modelos como regra importa em admitir riscos. A negociação coletiva, além de propiciar o encontro de soluções diretamente pelas partes envolvidas, com os benefícios que isso traz ao serviço público e aos servidores, é um procedimento testado no meio público, não havendo dúvidas acerca de sua eficácia. Como se disse, novos modelos poderão ser permitidos para a utilização alternativa em situações extremas, quando inviabilizada restar a negociação.

Diante disso, caberá ao legislador interno optar pelo sistema que entender mais consentâneo com o sistema jurídico nacional.

De todo o exposto, não se pode deixar de considerar que a ratificação da norma internacional em exame representa inequívoca manifestação dos Poderes Executivos e Legislativos de que reconhecem a importância e desejam implantação da Negociação Coletiva pública. Não se pode olvidar que, apesar das decisões contrárias vindas de parte do Judiciário, que refutam a possibilidade da negociação coletiva no setor público, a prática cotidiana que vem à tona em vários órgãos públicos evidencia a ocorrência da Negociação pública no meio social. Exemplos não faltam: a Mesa Nacional de Negociação Permanente da Administração Pública Federal, o Sistema Nacional de Negociação Permanente do Sistema Único de Saúde - SUS e Sistema de Negociação Permanente da Prefeitura de São Paulo etc. (MISOCZKY, 2009). Isso é uma demonstração de que a sociedade quer concretizada.

É necessário entender que “A efetivação da negociação coletiva com sucesso gera equilíbrio e harmonia entre as partes. Além disto, a paz social deve ser vista como um fator de trégua dos interlocutores para a boa discussão de seu conflito” (MISOCZKY, 2009, p. 14).

Não é demais dizer que os processos de negociação poderão proporcionar ganhos qualitativos para os serviços públicos também por conta da melhora do orgulho profissional do servidor. O reconhecimento por parte do trabalhador de sua participação nas determinações de trabalho, somado à constatação e a prática do seu direito à negociação coletiva, induz à admissão do surgimento no seio da categoria de sentimentos intitulados por alguns autores como espírito do serviço público, outros de moral profissional dos servidores (MISOCZKY, 2009).

Em sentido contrário, o sentimento de desvalia experimentado pelo servidor, em razão da negativa de sua participação no estabelecimento das condições de trabalho, pode ter por consequência a perda do orgulho profissional, induzindo à acomodação e resignação no exercício de suas atividades (MISOCZKY, 2009). Segundo Misoczky (2009, p. 36), o processo de negociação coletiva pode introduzir uma dimensão positiva nesse contexto, desde que ele “além de ser um veículo das demandas dos trabalhadores, seja um meio de inserção destes trabalhadores no planejamento dos serviços públicos prestados.”

4.2.3 Da Natureza do Diploma Legal a ser Adotado

A ratificação da Convenção nº 151 configura compromisso assumido pelo Estado brasileiro de introduzir a Negociação Coletiva no âmbito público, fenômeno que exigirá a adoção de instrumento legal que regulamente em prazo definido o ato internacional. Assim, resta aguardar iniciativa governamental ou parlamentar nesse sentido. Por oportuno, lembra-se que o Governo Federal (BRASIL, Ministério do Trabalho e Emprego, 2010) editou, em 2 de setembro de 2010, a Portaria Nº 2.093, constituindo “Grupo de Trabalho com vistas a realizar estudos e elaborar proposta de legislação que trate sobre Organização Sindical, Negociação Coletiva, Direito de Greve e Licença do Dirigente Sindical para Exercício de Mandato Sindical no Setor Público - GT Setor Público.”

Mas questiona-se: qual a espécie do diploma legal que deve ser utilizado para regulamentar a Convenção? A Emenda Constitucional seria mais eficiente e estaria ileso do questionamento quanto à sua suposta inconstitucionalidade?

Nesse aspecto, acredita-se que a Lei ordinária seria instrumento bastante, já que preencheria suficientemente o vácuo legal existente e propiciaria disciplinar exaustivamente a matéria.

Com esse objetivo, acredita-se que a melhor direção a ser seguida é elaborar Projeto de Lei, com a participação dos setores sociais interessados de maneira a oferecer ao Parlamento um texto enxuto, que não agrida as premissas contidas na Carta Política, especialmente no tocante às matérias submetidas à reserva legal, e que discipline minuciosamente a Negociação Coletiva no setor público.

A princípio, poderia imaginar-se que a lei ordinária talvez não fosse mais adequada para concretizar as normas programáticas contidas no Ato Internacional, haja vista que, segundo a tese defendida pelo STF, a Convenção já detém tal hierarquia. A favor dessa tese, poder-se-ia argumentar, ainda, que não haveria progresso em promulgar uma lei ordinária contrária ao posicionamento do STF, cuja decisão foi assentada em princípios constitucionais ainda presentes na Carta Política (BRASIL. Supremo Tribunal Federal, ADIn 492-1, 1992). São razões relevantes, mas outras as contrapõem. Resta redargüir se, após as alterações sofridas na composição do Supremo Tribunal Federal, o entendimento esposado anteriormente pelo Tribunal ainda subsiste? Ademais, considerando que a ratificação da Convenção nº 151 representa um compromisso do país para com a comunidade internacional, é de se perquirir se tal entendimento ainda se manteria. Também não se pode perder de vista que a manifestação exarada pelos Poderes Executivo e Legislativo no sentido de ratificar a Convenção nº 151, somadas à prática cotidiana existente em alguns órgãos em negociar com os trabalhadores suas condições de trabalho, representam razões relevantes para sensibilização do Poder Judiciário. Mas essas perquirições envolvem questões de política e pelos detentores do Poder podem ser respondidas.

No tocante à previsão contida na redação original do art. 240 da Lei 8.112 de 1990, retirada do mundo jurídico em razão da declaração de inconstitucionalidade prolatada pelo Supremo Tribunal Federal, relembre-se que sua redação era amplamente genérica, haja vista que não disciplinava detalhadamente o instituto da negociação coletiva (BRASIL. Lei 8.112, 1990, redação original). Decerto que a álea

existente na norma conferia desnecessária insegurança às relações jurídicas travadas no meio público, eis que passível de render ensejo, por exemplo, a acordos sem qualquer respeito aos limites legais aplicáveis à utilização dos recursos públicos. De bom alvitre é relembrar parte das razões que levaram ao veto Presidencial (BRASIL. Mensagem nº 898, Veto Presidencial, 1990) do referido artigo de lei, o qual depois foi rejeitado pelo Congresso:

As alíneas “d” e “e” do art. 240 são inconstitucionais porque contrariam o art. 114 da Constituição, que delimita a competência da Justiça do Trabalho, e o disposto nas alíneas “a” e “c” do inciso II, do § 1º d art. 61 da Carta, que colocam sob reserva legal, a partir de iniciativa do Presidente da República, a regulação dos direitos e a definição da remuneração dos servidores públicos.

Não pode, por conseguinte, a Administração Pública, adstrita que está ao princípio da legalidade (C.F., art. 37, “caput”), transigir judicialmente sobre matérias reservadas à lei.

Após a aprovação da nova Lei, seria aconselhável dar prosseguimento à tentativa de aprovar uma das Propostas de Emendas à Constituição Federal que estão em curso na Câmara dos Deputados e têm por objetivo incluir na Carta Magna a Negociação Coletiva Pública (Propostas de nº 129/2003 e 369/2005). A ideia parte da suposição de que, uma vez aprovado o Projeto de Lei, com a consolidação do instituto no Direito interno, tornar-se-ia mais simples o convencimento dos parlamentares quanto à necessidade de introduzir garantia da Negociação na Constituição Federal. Ademais, estrategicamente, uma vez introduzida na Constituição Federal por meio de Emenda, a Negociação Coletiva passaria a desfrutar da perenidade necessária à sua institucionalização, haja vista que estaria albergada em instrumento legal de complexa modificação. Evitaria, assim, iniciativas contrárias à sua existência legal em futuros governos.

Contudo, não se quer aqui dizer que a introdução da Negociação Coletiva na Carta Política a tornaria isenta da arguição de inconstitucionalidade. Ao contrário, neste tema, apesar do exame de constitucionalidade da Emenda Constitucional levado a cabo durante o seu trâmite no Congresso Nacional, em tese, conservar-se-ia ainda possibilidade da apreciação e julgamento de sua compatibilidade com o sistema Constitucional vigente por parte do Supremo Tribunal Federal. Isso é assim porque, no sistema jurídico nacional, segundo Cunha Júnior (2008, p. 344), “têm-se admitido, sem divergências, o controle abstrato da constitucionalidade das emendas

constitucionais”, a cargo do Supremo Tribunal Federal, desde que delas resultem lesão aos limites “circunstanciais, materiais e procedimentais” contidos na Carta Magna.

Segundo Cunha Júnior (2008, p. 296), controle abstrato é o que “se verifica num processo objetivo cuja finalidade é a ‘defesa da Constituição’, sendo que sua decisão poderá suprimir quaisquer atos contrários à *Fundamental Law*.” (grifo do autor). Assim, apesar de aprovada a Emenda Constitucional com o rito exigido na Carta Política, não há garantia absoluta de sua imunidade quanto à inconstitucionalidade.

5 CONCLUSÃO

O estudo revela que a Negociação Coletiva é um instrumento de composição de litígios de reconhecida utilidade no deslinde dos conflitos coletivos trabalhistas, cujo mecanismo de atuação permite às partes em litígio tutelar diretamente seus interesses por meio da autocomposição.

Apesar da utilidade da ferramenta, a Constituição Federal de 1988 não contemplou entre os direitos da classe trabalhadora pública a possibilidade de dirimir seus conflitos coletivos, negociando diretamente com o Governo. Essa omissão suscitou críticas no seio da classe e da doutrina especializada. Com o retorno do Brasil à normalidade democrática, elevou-se a procura por espaço em que se pudesse introduzir a Negociação Coletiva pública no país. Inicialmente, o legislador a fixou por meio da Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990, contudo, o preceito veio a ser retirado do mundo jurídico, em razão da declaração de inconstitucionalidade prolatada pelo Supremo Tribunal Federal.

Desde então, o esforço voltou-se para a tentativa de ratificar a Convenção nº 151 da Organização Internacional do Trabalho, o que veio a ocorrer neste ano, numa demonstração de vontade política inequívoca de que a sociedade deseja o preenchimento do vácuo jurídico existente.

Conquanto reconheça-se a perseguição desse objetivo, o estudo revela que o Ato Internacional ratificado não traz em seu corpo normas auto-executórias. Ao

contrário, suas regras situam-se no campo programático e estão a exigir ulterior intervenção do legislador nacional, no sentido de conferir-lhes aplicabilidade.

A partir da ratificação, abriu-se prazo de doze meses para que o Brasil introduza as previsões convencionais no sistema jurídico interno.

A pesquisa no banco de dados do Congresso Nacional permitiu encontrar em trâmite Propostas de Emendas Constitucionais e Projetos de Lei que contemplam a Negociação Coletiva pública. Em que pese a importância de que se introduza a previsão do instituto no texto constitucional, a complexidade de aprovação de uma Emenda não recomenda que se eleja essa estratégia como prioridade. O ideal é que, antes disso, se empreendam iniciativas na direção da regulamentação da Convenção nº 151, fato que está a exigir a edição de texto legal que confira executoriedade às suas regras. Os Projetos de Lei em tramitação no Congresso Nacional, apesar de veicularem propostas relevantes e que merecem ser consideradas, não esgotam os objetivos propostos pela Convenção.

Diante dessa limitação, concluiu-se que o melhor caminho a ser trilhado pelo Governo é o de propiciar aos atores sociais interessados a possibilidade de discussão das regras convencionais e, a partir do confronto de idéias, elaborar Projeto de Lei a ser enviado ao Congresso Nacional. Nesse desiderato, é preciso levar em conta experiências vivenciadas nas diversas Mesas de Negociação existentes no país e no Direito Comparado, propostas contidas nos Projetos de Lei e idéias advindas do debate público, de modo a encaminhar ao parlamento um texto que discipline exhaustivamente a negociação coletiva e que atenda aos anseios dos setores envolvidos na discussão. Importante que, além de esgotar a disciplina da Negociação Coletiva, o diploma leve em consideração as limitações pertinentes às matérias submetidas à reserva legal, de modo a evitar colidência com a Carta Magna, que suscite sua incompatibilidade com o sistema Constitucional vigente.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. BARROS, Alice Monteiro de. **Curso de Direito do Trabalho**. São Paulo: LTR, 2005. 1.318 p.
2. BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 229**, de 27 de fevereiro de 2007. Disponível na URL: <http://www.camara.gov.br/internet/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=342368>. Acesso em 26/07/2010.

3. BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda Constitucional nº 129**, de 2003. Disponível na URL: <http://www.camara.gov.br/internet/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=104842>. Acesso em 26072010.
4. BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda Constitucional nº 369**, de 2005. Disponível na URL: <http://www.camara.gov.br/internet/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=277153>. Acesso em 26072010.
5. BRASIL. Comissão de Relações Exteriores do Senado Federal, 2009. **Projeto de Decreto Legislativo nº 819, 2009**. Disponível na URL: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em 25072010.
6. BRASIL. Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal. **Parecer**. Brasília, 2009. 4 p. Disponível na URL: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em 26072010.
7. BRASIL. Congresso. Senado. Decreto Legislativo nº 206, de 7 de abril de 2010. **Aprova, com ressalvas, os textos da Convenção nº 151 e da Recomendação nº 159, da Organização Internacional do Trabalho, ambas de 1978, sobre as Relações de Trabalho na Administração Pública**. Disponível na URL: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em 02082010.
8. BRASIL. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, DF, 1891. Disponível na URL: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/principal.htm>. Acesso em 16092010.
9. BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível na URL: >http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/principal.htm>. Acesso em 25072010.
10. BRASIL. Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990. **Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das Autarquias e das Fundações Públicas**. Disponível na URL: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/Mensagem_Veto/anterior_98/Vep898-90.pdf>. Acesso em 30072010.
11. BRASIL. Mensagem nº 858: **Veto Presidencial**, 1990. Disponível na URL: <<http://planalto.gov.br>>. Acesso em: 04072010.
12. BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, 2010. **Portaria nº 2.093**, de 2 de setembro de 2010. Institui Grupo de Trabalho com vistas a realizar estudos e elaborar proposta de legislação que trate sobre Organização Sindical, Negociação Coletiva, Direito de Greve e Licença do Dirigente Sindical para Exercício de Mandato Sindical no Setor Público - GT Setor Público. Disponível na URL: <<http://www.mte.gov.br>>. Acesso em 20072010.
13. BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Portaria nº 2.093, DE 2 DE SETEMBRO DE 2010, Institui Grupo de Trabalho com vistas a realizar estudos e elaborar proposta de legislação que trate sobre Organização Sindical, Negociação Coletiva, Direito de Greve e Licença do Dirigente Sindical para Exercício de Mandato Sindical no Setor Público - GT Setor Público. 2010. Disponível na URL: <http://www.mte.gov.br>. Acesso em 14092010.

14. BRASIL. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1989. Disponível na URL: <http://www.camara.gov.br>>. Acesso em 24082010.
15. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 492-1, Tribunal Pleno. Requerente: Procurador-Geral da República. Recorrido: Congresso Nacional. Relator: Ministro Carlos Veloso. Brasília 12.10.1992. Diário da Justiça 12.03.1993, Ementário nº 1695 -1. Disponível na URL: <<http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?numero=492&classe=ADI>>.
16. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1480-3 MC/DF. Tribunal Pleno. Decisão por maioria. Requerente: Confederação Nacional do Transporte. Requerido: Congresso Nacional e Presidente da República Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília 04.09.1997. Diário da Justiça 18.05.2001, Ementário nº 2031.2. Disponível na URL: <<http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?numero=1480&classe=ADI>>. Acesso em 03082010.
17. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 80.004-SE. Pleno. Decisão por maioria. Relator: Min. Cunha Peixoto. Recorrente: Belmiro da Silveira Góes. Recorrido: Sebastião Leão Trindade. Brasília, 1º de junho de 1977. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginador/paginador.jsp?docTP=AC&docID=175365>>. Acesso em 02082010.
18. BRUNO, Mirta. **Negociación colectiva en el sector público**. Buenos Aires: Subsecretaria de Modernización del Estado, 2008. Disponível na URL: <http://www.dpgp.sg.gba.gov.ar/html/biblioteca/negociacion_coletiva.doc>. Acesso em 30062010.
19. Central Única dos Trabalhadores. **Aos amigos e aos Inimigos, a lei!**, 2008. 3 p. Disponível na URL: <<http://www.cut.org.br>> Acesso em 18082010.
20. Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados. **Publicação eletrônica** [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <weldos@ig.com.br> em 09 ago. 2010.
21. CONFEDERAÇÃO DOS SERVIDORES PUBLICOS DO BRASIL – CSPB, 2010. **Servidores públicos comemoram aprovação da convenção 151 da OIT**. Disponível na URL: <<http://www.cspb.org.br>>. Acesso em 25072010.
22. DELGADO, Maurício Godinho, **Curso de Direito do Trabalho**. 6. ed. São Paulo:LTR, 2007. 1.374 p.
23. DIÁRIO DA CAMARA DOS DEPUTADOS, Brasília, 02. out. 2009. p. 54487. Disponível na URL:<<http://www.camara.gov.br>>. Acesso em 24082010.
24. DIÁRIO DO SENADO FEDERAL, Brasília, 31, mar. 2010. p. 10456. Disponível na URL:<<http://www.senado.gov.br/publicacoes/diarios/pdf/sf/2010/03/30032010/10456.pdf>>. Acesso em 24082010.
25. DIEESE. Departamento Intersindical de Estatística e Estudo Socioeconômicos, 2006. **Nota Técnica - As Relações de Trabalho no Setor Público: Ratificação da Convenção 151 e Resolução 159 da OIT**. Disponível na URL: <<http://www.dieese.org.br>>. Acesso em 25072010.

26. DUVANIER, Paiva Ferreira; IDEL Profeta Ribeiro; ALVES, Charles Moura. **Negociação coletiva de trabalho no setor público brasileiro**. In: XIII CONGRESO INTERNACIONAL DESL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA, 4., 2008, Buenos Aires, Argentina. Disponível na URL: <<http://www.planejamento.gov.br/hotsites/seges/clad/documentos/duvanier.pdf>>. Acesso em 25/07/2010.
27. FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. **Introdução ao Estudo do Direito: técnica, decisão, dominação**. 4ª. Ed. São Paulo: Atlas, 2003. 370 p.
28. GOMES, Orlando; GOTSCHALK, Edson. **Curso de Direito do Trabalho**. Rio de Janeiro: Forense, 1990. 826 p.
29. ISP - BRASIL. **Metodologia para Negociação Coletiva no Setor Municipal**. Projeto – FNV Municipal. ISP – BRASIL, São Paulo, 2008. Disponível na URL: <<http://www.ispbrasil.org.br/dentro/publicacoes/metodologiaparanegociacao.pdf>> Acesso em: 22/08/2010.
30. CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. Salvador: Juspodium, 2008. 1115 p.
31. MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. 4ª. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: RT, 2010. 990 p.
32. MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Direito Internacional Público**. 3ª. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: RT, 2006. 224 p.
33. MISOCZKY, Maria Ceci. NEG1-NEGCOL – Negociação 1. Porto Alegre: [S.n.], 2009. (Apostila da disciplina Negociação 1), Curso de Especialização em Negociação Coletiva, Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Disponível em: <http://www.eavirtual.ea.ufrgs.br/negcol> (Acesso restrito aos alunos deste curso, pela plataforma NAVI). Acesso em 20/06/2010.
34. OIT - Organização Internacional do Trabalho. **Convenção nº 151**, 1978. Disponível na URL: <http://www.ilo.org/ilolex/portug/docs/convdisp1.htm>. Acesso em 31/06/2010.
35. OIT - Organização Internacional do Trabalho. **Recomendação 159**, 1978. Disponível na URL: <<http://www.ilo.org>>. Acesso em 31/06/2010.
36. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção sobre o Direito dos Tratados**, 1969. Disponível na URL: <<http://www2.mre.gov.br>>. Acesso em 25/06/2010.
37. PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 7. ed. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006. 516 p.
38. QUEIROZ, Antonio Augusto de. **Convenção 151 e Direitos Humanos**, 2009. Disponível na URL: <<http://www.diap.org.br>>. Acesso em 27/07/2010.
39. SANTOS, Marcos André Couto. **A efetividade das normas constitucionais: as normas programáticas e a crise constitucional**. Jus Navigandi, Teresina, ano 8, n. 204, 26 jan. 2004. Disponível na URL: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4731>>. Acesso em: 04/08/2010.
40. SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 7.ed. rev. e ampl. São Paulo: RT, 1991, 756 p.

41. SUSSEKIND, Arnaldo; MARANHÃO, Délio; SEGADAS VIANNA, José de. **Instituições de Direito do Trabalho**. 3ª. ed. rev., aum. e atual, vol. II. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1963. 796 p.

7. ANEXO A – TEXTO DA CONVENÇÃO Nº 151, RELATIVA À PROTEÇÃO DO DIREITO DE ORGANIZAÇÃO E AOS PROCESSOS DE FIXAÇÃO DAS CONDIÇÕES DE TRABALHO NA FUNÇÃO PÚBLICA.

A Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho:

Convocada para Genebra pelo Conselho de Administração da Repartição Internacional do Trabalho, onde reuniu, em 7 de Junho de 1978, na sua 64.ª sessão;

Considerando as disposições da Convenção Relativa à Liberdade Sindical e à Proteção do Direito Sindical, 1948, da Convenção Relativa ao Direito de Organização e Negociação Coletiva, 1949, e da Convenção e da Recomendação Relativas aos Representantes dos Trabalhadores, 1971;

Recordando que a Convenção Relativa ao Direito de Organização e Negociação Coletiva, 1949, não abrange determinadas categorias de trabalhadores da função pública e que a Convenção e a Recomendação Relativas aos Representantes dos Trabalhadores, 1971, se aplicam aos representantes dos trabalhadores na empresa;

Considerando a expansão considerável das atividades da função pública em muitos países e a necessidade de relações de trabalho sãs entre as autoridades públicas e as organizações de trabalhadores da função pública;

Verificando a grande diversidade dos sistemas políticos, sociais e económicos dos Estados Membros, assim como a das respectivas práticas (por exemplo, no que se refere às funções respectivas das autoridades centrais e locais, às das autoridades federais, dos Estados Federais e das províncias, bem como às das empresas que são propriedade pública e dos diversos tipos de organismos públicos autónomos ou semiautónomos, ou ainda no que respeita à natureza das relações de trabalho);

Considerando os problemas específicos levantados pela delimitação da esfera de aplicação de um instrumento internacional e pela adoção de definições para efeitos deste instrumento, em virtude das diferenças existentes em numerosos países entre o trabalho no sector público e no sector privado, assim como as dificuldades de interpretação que surgiram a propósito da aplicação aos funcionários públicos das pertinentes disposições da Convenção Relativa ao Direito de Organização e Negociação Coletiva, 1949, e as observações através das quais os órgãos de controle da OIT chamaram repetidas vezes a atenção para o fato de certos Governos aplicarem essas disposições de modo a excluir grandes grupos de trabalhadores da função pública da esfera de aplicação daquela Convenção;

Após ter decidido adotar diversas propostas relativas à liberdade sindical e aos processos de fixação das condições de trabalho na função pública, questão que constitui o quinto ponto da ordem do dia da sessão;

Após ter decidido que essas propostas tomariam a forma de uma convenção internacional:

Adota, no dia 27 de Junho de 1978, a seguinte Convenção, que será denominada «Convenção Relativa às Relações de Trabalho na Função Pública, 1978».

PARTE I

Esfera de aplicação e definições

ARTIGO 1

1 - A presente Convenção aplica-se a todas as pessoas empregadas pelas autoridades públicas, na medida em que lhes não sejam aplicáveis disposições mais favoráveis de outras convenções internacionais do trabalho.

2 - A legislação nacional determinará a medida em que as garantias previstas pela presente Convenção se aplicarão aos trabalhadores da função pública de nível superior, cujas funções são normalmente consideradas de formulação de políticas ou de direção ou aos trabalhadores da função pública cujas responsabilidades tenham um caráter altamente confidencial.

3 - A legislação nacional determinará a medida em que as garantias previstas pela presente Convenção se aplicarão às forças armadas e à polícia.

ARTIGO 2

Para os efeitos da presente Convenção, a expressão «trabalhadores da função pública» designa toda e qualquer pessoa a que se aplique esta Convenção, nos termos do seu artigo 1

ARTIGO 3

Para os efeitos da presente Convenção, a expressão «organização de trabalhadores da função pública» designa toda a organização, qualquer que seja a sua composição, que tenha por fim promover e defender os interesses dos trabalhadores da função pública.

PARTE II

Proteção do direito de organização

ARTIGO 4

1 - Os trabalhadores da função pública devem beneficiar de uma proteção adequada contra todos os atos de discriminação que acarretem violação da liberdade sindical em matéria de trabalho.

2 - Essa proteção deve, designadamente, aplicar-se no que respeita aos atos que tenham por fim:

a) Subordinar o emprego de um trabalhador da função pública à condição de este não se filiar numa organização de trabalhadores da função pública ou deixar de fazer parte dessa organização;

b) Despedir um trabalhador da função pública ou prejudicá-lo por quaisquer outros meios, devido à sua filiação numa organização de trabalhadores da função pública ou à sua participação nas atividades normais dessa organização.

ARTIGO 5

1 - As organizações de trabalhadores da função pública devem gozar de completa independência face às autoridades públicas.

2 - As organizações de trabalhadores da função pública devem beneficiar de uma proteção adequada contra todos os atos de ingerência das autoridades públicas na sua formação, funcionamento e administração.

3 - São, designadamente, assimiladas a atos de ingerência, no sentido do presente artigo, todas as medidas tendentes a promover a criação de organizações de trabalhadores da função pública dominadas por uma autoridade pública ou a apoiar organizações de trabalhadores da função pública por meios financeiros ou quaisquer outros, com o objetivo de submeter essas organizações ao controle de uma autoridade pública.

PARTE III

Facilidades a conceder às organizações de trabalhadores da função pública

ARTIGO 6

Devem ser concedidas facilidades aos representantes das organizações de trabalhadores da função pública reconhecidas, de modo a permitir-lhes cumprir rápida e eficazmente as suas funções, quer durante as suas horas de trabalho, quer fora delas.

2 - A concessão dessas facilidades não deve prejudicar o funcionamento eficaz da Administração ou do serviço interessado.

3 - A natureza e a amplitude dessas facilidades devem ser fixadas de acordo com os métodos mencionados no artigo 7 da presente Convenção ou por quaisquer outros meios adequados.

PARTE IV

Processos de fixação das condições de trabalho

ARTIGO 7

Quando necessário, devem ser tomadas medidas adequadas às condições nacionais para encorajar e promover o desenvolvimento e utilização dos mais amplos processos que permitam a negociação das condições de trabalho entre as autoridades públicas interessadas e as organizações de trabalhadores da função pública ou de qualquer outro processo que permita aos representantes dos trabalhadores da função pública participarem na fixação das referidas condições.

PARTE V

Resolução dos conflitos

ARTIGO 8

A resolução dos conflitos surgidos a propósito da fixação das condições de trabalho será procurada de maneira adequada às condições nacionais, através da negociação entre as partes interessadas ou por um processo que dê garantias de independência e imparcialidade, tal como a mediação, a conciliação ou a arbitragem, instituído de modo que inspire confiança às partes interessadas.

PARTE VI

Direitos civis e políticos

ARTIGO 9

Os trabalhadores da função pública devem beneficiar, como os outros trabalhadores, dos direitos civis e políticos que são essenciais ao exercício normal da liberdade sindical, com a única reserva das obrigações referentes ao seu estatuto e à natureza das funções que exercem.

PARTE VII

Disposições finais

ARTIGO 10

As ratificações formais da presente Convenção serão comunicadas ao diretor-geral da Repartição Internacional do Trabalho e por ele registradas.

ARTIGO 11

1 - A presente Convenção obrigará apenas os membros da Organização Internacional do Trabalho cuja ratificação tiver sido registrada pelo diretor-geral.

2 - A Convenção entrará em vigor doze meses depois de registradas pelo diretor-geral as ratificações de dois membros.

3 - Em seguida, esta Convenção entrará em vigor para cada membro doze meses após a data em que tiver sido registrada a sua ratificação.

ARTIGO 12

1 - Qualquer membro que tiver ratificado a presente Convenção pode denunciá-la decorrido um período de dez anos após a data da entrada em vigor inicial da Convenção, por comunicação ao diretor-geral da Repartição Internacional do Trabalho e por ele registrada. A denúncia apenas produzirá efeito um ano depois de ter sido registrada.

2 - Qualquer membro que tiver ratificado a presente Convenção e que, no prazo de um ano após ter expirado o período de dez anos mencionado no número anterior, não fizer uso da faculdade de denúncia prevista pelo

presente artigo ficará obrigado por um novo período de dez anos e, posteriormente, poderá denunciar a presente Convenção no termo de cada período de dez anos, nas condições previstas no presente artigo.

ARTIGO 13

1 - O diretor-geral da Repartição Internacional do Trabalho notificará todos os membros da Organização Internacional do Trabalho do registo de todas as ratificações e denúncias que lhe forem comunicadas pelos membros da Organização.

2 - Ao notificar os membros da Organização do registo da segunda ratificação que lhe tiver sido comunicada, o diretor-geral chamará a atenção dos membros da Organização para a data em que a presente Convenção entrará em vigor.

ARTIGO 14

O diretor-geral da Repartição Internacional do Trabalho comunicará ao Secretário-Geral das Nações Unidas, para efeitos de registo, de acordo com o artigo 102 da Carta das Nações Unidas, informações completas sobre todas as ratificações e actos de denúncia que tiver registado de acordo com os artigos anteriores.

ARTIGO 15

Sempre que o considere necessário, o Conselho de Administração da Repartição Internacional do Trabalho apresentará à Conferência Geral um relatório sobre a aplicação da presente Convenção e examinará a oportunidade de inscrever na ordem do dia da Conferência a questão da sua revisão total ou parcial.

ARTIGO 16

1 - No caso de a Conferência adotar uma nova convenção que reveja total ou parcialmente a presente Convenção, e salvo disposição em contrário da nova convenção:

a) A ratificação, por um membro, da nova convenção revista acarretará, de pleno direito, não obstante o disposto no artigo 12, a denúncia imediata da presente Convenção, desde que a nova convenção revista tenha entrado em vigor;

b) A partir da data da entrada em vigor da nova convenção revista a presente Convenção deixará de estar aberta à ratificação dos membros.

2 - A presente Convenção permanecerá em todo o caso em vigor, na sua forma e conteúdo, para os membros que a tiverem ratificado e que não ratificarem a convenção revista.

ARTIGO 17

As versões francesa e inglesa do texto da presente Convenção fazem igualmente fé.

8. ANEXO B – TEXTO DA RECOMENDAÇÃO Nº 159 SOBRE AS RELAÇÕES DE TRABALHO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 1978.

A Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho,

Convocada em Genebra pelo Conselho de Administração da Repartição Internacional do Trabalho, reunida naquela cidade em 7 de junho de 1978 em sua sexagésima quarta reunião;

Após ter decidido adotar diversas proposições relativas à liberdade sindical e procedimentos para determinar as condições de emprego na Administração Pública, questão que constitui o quinto ponto da ordem do dia da reunião, e

Após ter decidido que tais proposições se revistam da forma de uma recomendação que complete a Convenção sobre as relações de trabalho na administração pública, 1978,

Adota, com data de vinte e sete de junho de mil e novecentos e setenta e oito, a presente Recomendação, que poderá ser citada como a Recomendação sobre as Relações de Trabalho na Administração Pública, 1978:

1.

Nos países em que existam procedimentos para o reconhecimento das organizações de trabalhadores da Administração Pública com vistas a determinar as organizações às quais são atribuídos direitos preferenciais os exclusivos aos efeitos previstos nas Partes III, IV e V da Convenção sobre as relações de trabalho na administração pública, 1978, tal determinação deveria basear-se em critérios objetivos e pré-estabelecidos respeito do caráter representativo dessas organizações.

Os procedimentos referidos na alínea 1) do presente Parágrafo deveriam ser de tal natureza que não estimulem a proliferação de organizações que cubram as mesmas categorias de trabalhadores da Administração Pública.

2.

1) Em caso de negociação das condições de trabalho de conformidade com a Parte IV da Convenção sobre as Relações de Trabalho na Administração Pública, 1978, os indivíduos ou órgãos competentes para negociar em nome da autoridade pública, e os procedimentos para por em prática as condições de trabalho estabelecidas, deveriam ser previstos pela legislação nacional ou por outros meios apropriados.

2) No caso em que outros mecanismos que não a negociação forem utilizados para permitir aos representantes dos trabalhadores da Administração Pública participar na fixação das condições de trabalho, o procedimento para assegurar essa participação e para determinar de maneira definitiva tais condições deveria ser previsto pela legislação nacional ou por outros meios apropriados.

3. Ao se concluir um acordo entre a autoridade pública e uma organização de trabalhadores da Administração Pública, em conformidade com o Parágrafo 2, alínea 1), da presente Recomendação, seu período de vigência e/ou seu procedimento de término, renovação ou revisão deve ser especificado.

4. Ao determinar a natureza e alcance das garantias que deveriam ser concedidas aos representantes das organizações de trabalhadores da Administração Pública, em conformidade com o Artigo 6, Parágrafo 3, da Convenção sobre as Relações de Trabalho na Administração Pública, 1978.