

NEGOCIAÇÃO COLETIVA NO SETOR PÚBLICO: REGULAÇÃO, OPACIDADE E DESAFIOS

Anelise Manganelli¹
Tamara Siemann Lopes²

Resumo: o texto trata das diferenças na negociação entre o setor público e o setor privado. No setor público, a negociação tem influência direta sobre a qualidade do serviço público, ou seja, está intimamente ligada ao interesse social. Embora a Constituição preveja a reposição da inflação sobre os salários anualmente, essa previsão não é cumprida em muitos casos. Isso ocorre devido a vários fatores. O texto apresenta argumentos sobre a importância da negociação, pois apesar da Constituição Federal de 1988 reconhecer o direito à greve e organização sindical dos servidores públicos, não há mecanismos que assegurem a negociação com os sindicatos do setor. Além disso, apresenta elementos que buscam denunciar a opacidade encontrada nas mesas existentes, o rigor excessivo da lei que dita limites de concessão de reajustes, contribuindo para demonstrar o quanto a regulação da negociação é necessária, urgente e desafiadora.

Palavras-chave: negociação coletiva do setor público; lei de responsabilidade fiscal; terceirizações; servidores públicos.

Argumento

As negociações coletivas no setor público são distintas daquelas que ocorrem no setor privado. Tanto a natureza específica dessas negociações quanto os seus desafios são abordados no artigo, que aponta a proposta de regulamentação defendida pelas centrais sindicais ao governo federal como uma oportunidade para que as entidades sindicais aumentem sua influência sobre políticas públicas e o orçamento, o que condiz com a especificidade das relações de trabalho no setor público.

1 Economista. Técnica do Escritório Regional do Rio Grande do Sul (ER/RS).

2 Economista. Técnica do Escritório Regional de Santa Catarina (ER/SC).

Negociação no setor público: diferenças na comparação com o setor privado

Relações de trabalho no setor público têm natureza própria e múltipla, contam com poder político soberano e ao mesmo tempo empregador. Diferentemente da empresa privada, que objetiva o lucro, o setor público visa antes ao bem-estar coletivo, norteador por legislações voltadas para um maior controle social. Os empresários agem livremente segundo suas metas e objetivos, em conformidade com um mínimo legal acertado; já o administrador público só pode agir nos limites autorizados pela lei e é ela que possibilita à população o controle dos atos dos governantes. No setor público, políticas salariais devem respeitar limites de piso e teto; no setor privado, há apenas limites mínimos. A figura 1, abaixo, mostra algumas das principais características da negociação no setor público, comparativamente com a do setor privado.

Figura 1 – Diferenciais centrais na negociação do Setor Público

Negociações Coletivas	Setor Público	Setor Privado
Data-Base	Nem sempre existe. Quando existe é estabelecido em lei, comumente nos Estatutos dos servidores ou Planos de Carreiras.	Estabelecida em Convenção ou Acordo Coletivo, renovado, em geral, anualmente.
Admissão	Impessoal: via concurso público, concurso seletivo simplificado ou contratos temporários.	Contratação realizada pelos Recursos Humanos das empresas.
Principais atores envolvidos	Governo (federal, estadual, municipal), Poder Legislativo, servidores, representações sindicais dos servidores, sociedade civil.	Empresa, trabalhadores, representações sindicais dos trabalhadores e patronal, justiça do trabalho.
Principais variáveis de influência na negociação	Desempenho da arrecadação, Ciclo orçamentário, Indicadores da Lei de Responsabilidade Fiscal, mobilização dos servidores.	Lucro das empresas, desempenhos setoriais, demais aspectos envolvendo as relações entre capital/trabalho e mobilização dos trabalhadores.

Fonte: adaptado de Situação do Trabalho no Brasil na primeira década dos anos 2000. Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos - São Paulo: DIEESE, 2012.

Importa registrar que negociação não implica somente discussão salarial, inclui condições de trabalho, atuação das pessoas na prestação do serviço,

desempenho das funções, qualidade da prestação do serviço, o que, no setor público, está intimamente vinculado ao interesse social.

Na prática, há uma questão pertinente quando se trata de negociação no setor público, que diz respeito à própria definição dos papéis de cada ator na mesa de negociação: quem é o patrão e quem é o empregador? No setor público, a negociação é complexa, uma vez que não se trata apenas de uma estrutura jurídica impessoal e burocrática própria do Estado. Depende de governos de plantão e do poder legislativo, que de acordo com o arranjo político podem alterar ou não os padrões de relações de trabalho.

Além disso, quando se trata de pauta salarial, em geral, o resultado da negociação precisa ser um projeto de lei que respeite os limites estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal³ (LRF) no que tange ao gasto de pessoal.

Dada as especificidades das negociações no setor público citadas até aqui, nota-se que na Constituição Federal (CF) há a previsão de reposição da inflação sobre os salários anualmente, chamada Revisão Geral Anual (CF art. 37, X), transcrita a seguir:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...) X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices.

No entanto, comumente, essa previsão não é cumprida, em decorrência de múltiplos fatores, por exemplo: a) em muitas ocasiões, e por motivações diversas, são firmados parcelamentos de reajustes, em vésperas de eleições, a serem honrados em próximos orçamentos – o que muitas vezes não se concretiza –; b) observa-se que o Judiciário não censura a não reposição da inflação nos salários, seguidamente sob o argumento de que são eles que devem tutelar o orçamento público, uma vez que, nem sempre pode haver aumento da arrecadação na mesma proporção que a inflação; c) boa parte dos gestores públicos eleitos entendem que elevam seu poder “economizando” com salários, podendo reverter a arrecadação para outros fins; d) nessa esteira, o desgaste provocado pela política de arrocho salarial pode ser compensado com propaganda de que o gestor realiza uma administração responsável, utilizando o seguinte raciocínio: com menos “gasto” com servidor, “sobra” mais para saúde e educação; e) se o gestor público busca a reeleição, ele concede reposição da

3 BRASIL. Congresso Nacional. Lei Complementar, n. 101, 4 mai. 2000. LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal, Brasília, maio 2000. 24p.

inflação às vésperas do fim do seu mandato; f) reajustes automáticos podem impactar verdadeiramente no orçamento, transformando-o em finanças caóticas para o ente e, portanto, retirando serviço público da população, principalmente a mais carente.

Diante dos fatores mencionados, é possível concluir que existe relativa complexidade nas relações de trabalho no setor público, afinal de contas, como é possível conciliar todas essas questões e/ou inibir postura não ética? Dificilmente essa pergunta será respondida sem incluir um requisito: **a negociação coletiva**.

Porém, existem argumentos contrários à negociação coletiva no setor público, um exemplo é a Súmula 679 do Superior Tribunal Federal, de 2003, que diz: “A fixação de vencimentos dos servidores públicos não pode ser objeto de convenção coletiva”, pois o reajustamento dos servidores é limitado legalmente pela Lei de Responsabilidade Fiscal e Leis e Diretrizes Orçamentárias.

Entre os argumentos favoráveis à negociação dos servidores está a omissão não eloquente ao art. 39 da Constituição Federal, uma vez que lá está previsto que a “União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes”. Outra questão é o próprio direito à greve, que é estendível aos servidores públicos, e a greve seria uma consequência natural de uma negociação frustrada, ou seja, não existindo a negociação, não haveria previsão de greve. Além disso, esse tema desenvolve-se no campo ético, na medida em que haveria um compromisso estabelecendo as bases de negociação entre o sindicato profissional e a entidade/órgão representativo da administração, e o acordo possível deveria transformar-se em lei posteriormente.

No Brasil, o reconhecimento do direito à greve e organização sindical dos servidores públicos foi efetivado na Constituição Federal de 1988. Porém, embora tenham o direito à associação sindical, não há mecanismo que assegure a negociação com os sindicatos do setor, não há direito reconhecido de estabelecer convenções e acordos coletivos, nem de ser parte em dissídio de natureza econômica⁴, e isso, mesmo o Brasil tendo ratificado através de Decreto Legislativo n. 206, em 2010, o previsto na Convenção 151 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que trata, entre outros temas, do direito à negociação coletiva dos servidores públicos. No conteúdo desta Convenção, que se aplica a todas as pessoas empregadas pelas autoridades públicas (em todos os níveis municipal, estadual e federal), consta que o Brasil irá

encorajar e promover o desenvolvimento e utilização plenos de mecanismos que permitam a negociação das condições de trabalho entre as autoridades públicas interessadas e as organizações de trabalhadores da Administração Pú-

4 DIEESE. Situação do Trabalho no Brasil na primeira década dos anos 2000. São Paulo, 2012.

blica.

Um projeto de lei elaborado em 2015 (PL 3.831/2015) previa normas gerais para negociação coletiva no setor público. Foi aprovado nas duas casas legislativas (Câmara e Senado Federal), mas vetado integralmente pelo presidente da república à época (Michel Temer). O motivo alegado foi de que havia inconstitucionalidade, por extrapolar a competência legislativa de estados, Distrito Federal e municípios, não cabendo à União modificar norma geral sobre negociação coletiva, e, também, porque o regime jurídico de servidor público é matéria de iniciativa privativa do poder executivo. Lembrando que o veto ocorreu mesmo o PL já tendo sido aprovado nas Comissões de Constituição e Justiça das duas casas legislativas, tanto no que se refere à forma quanto ao conteúdo.

No momento atual, as centrais sindicais novamente buscam percorrer o caminho necessário para regulamentar a negociação no setor público. Para isso, apresentaram ao governo federal a Proposta de Diretrizes sobre Negociação Coletiva e Organização Sindical no Serviço Público (anexo 1). Argumenta-se que a inexistência de uma regulação nacional acerca das negociações no setor público leva a conflitos desnecessários, como, por exemplo, à realização de greves como mecanismo de pressão para abertura de negociações. E, mesmo sem previsão legal que pacifique o tema em todas as esferas e níveis de poder, as negociações no setor público vêm ocorrendo.

Além das experiências citadas no anexo 1, como a Mesa Nacional de Negociação Permanente do SUS e a Mesa de Negociação Permanente do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), cabe mencionar que muitas categorias possuem previsão de data-base ou mês em que se realizará a revisão geral anual em seus estatutos ou planos de carreira. Ainda que a fixação de uma data em lei contribua do ponto de vista organizativo para a ação sindical, a existência deste tipo de dispositivo legal não garante a negociação. Nesse sentido, a proposta feita pelas centrais sindicais vai além da proposição de data-base, defendendo a regulação de mesas de negociação permanente no âmbito dos poderes da União, nos estados, no DF e nos municípios, além da participação na elaboração de diretrizes orçamentárias, planos plurianuais e na revisão do novo marco fiscal.

O impacto da Lei de Responsabilidade Fiscais nas negociações do setor público

Como já observado, as peculiaridades do setor público impõem desafios ao processo negocial diferentes daquelas do âmbito privado, dadas as diferenças na estrutura organizacional, no processo de tomada de decisão e nas

fontes de financiamento envolvidas.

A LRF tem incidência direta sobre a negociação salarial dos servidores, já que qualquer aumento de gastos com pessoal deve respeitar os limites estabelecidos pela lei. Essa, estabelece que os gastos com pessoal dos entes federativos não podem ultrapassar 60% da receita corrente líquida (RCL), havendo uma divisão desse limite entre os poderes, conforme a figura 2. Portanto, qualquer negociação salarial com os servidores públicos leva em consideração os limites estabelecidos pela LRF, uma vez que gestores públicos podem ser punidos com sanções previstas na própria lei, como a proibição de contratações, a suspensão de repasses de recursos e até mesmo a perda de mandato em casos de improbidade administrativa.

Figura 2 – Limite máximo para despesa de pessoal em relação a Receita Corrente Líquida

Ente	Executivo	Legislativo	Judiciário	Ministério Público	Total
União	40,9%	2,5%	6,0%	0,6%	50,0%
Estados/DF	49,0%	3,0%	6,0%	2,0%	60,0%
Municípios	54,0%	6,0%	-	-	60,0%

Fonte: Brasil. Secretaria do Tesouro Nacional. Manual de Demonstrativos Fiscais: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios/Ministério da Economia, Secretaria do Tesouro Nacional. – 13ª ed. – Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Subsecretaria de Contabilidade Pública, Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação, 2022.

Nessa esteira, registra-se que a LRF está longe de ser uma norma unânime, ela estabelece limites e regras bastante rígidas para os governos, o que pode limitar sua capacidade de investir em áreas prioritárias, como saúde, educação e segurança pública. Em momentos de crise econômica, pode ser necessário que os governos gastem mais do que o permitido pela lei para estimular a economia e proteger os mais vulneráveis – o que não seria possível sem penalidades. Além disso, é uma lei que não leva em conta as diferenças regionais entre os estados e municípios brasileiros, podendo ser prejudicial para estados e municípios mais pobres, que têm menos recursos para investir em áreas prioritárias. Outra questão é que não se observa rigor nas penalidades para governos que violam as regras, podendo ser desacreditada e, por fim, não garante a transparência, muitos entes ainda encontram dificuldades para fornecer informações claras – o que torna opaca a real eficácia da norma.

Essas questões, adicionadas à complexidade e opacidade do orçamento público, somadas às divergências de entendimentos dos órgãos de controle (procuradorias de estados e municípios, tribunais de contas, Ministério Público de Contas e Secretaria do Tesouro Nacional) sobre o que prevê a LRF, e, também, por, às vezes, conflitar com outras legislações – como é o caso da Lei

Nacional do Piso do Magistério⁵, que prevê anualmente o percentual a ser concedido de reajuste salarial para o magistério público, mas que para se cumprir, momentaneamente, pode extrapolar os limites de despesa de pessoal da LRF.

Para demonstrar a rigidez da LRF, nota-se que norma⁶ similar para controle de gasto com pessoal, aplicável às entidades sem fins lucrativos com imunidade tributária – enquadramento de muitas instituições de ensino do segmento privado – prevê que a destinação, para despesas com pessoal docente e técnico-administrativo, incluídos os encargos sociais (assim como previsto na LRF), deve ser de pelo menos sessenta por cento da receita das mensalidades escolares provenientes da instituição. Ou seja, na iniciativa privada há norma que indica um mínimo de sessenta por cento para gasto com folha de pagamento, no setor público, a norma determina o máximo de sessenta por cento.

Essa questão torna-se ainda mais perversa em função do presente processo de envelhecimento populacional do país, pois os inativos constituem parte importante no montante de despesas de pessoal contabilizado nos limites da LRF. No segmento privado, inativos, na ocorrência da aposentadoria, deixam de constar da folha de pagamento das instituições. Por parte da sociedade, o envelhecimento populacional também pressiona por maiores gastos em saúde e previdência, ou seja, necessitando mais serviços públicos e de melhor qualidade nessas áreas para atendimento de demandas locais que, por sua vez, tensionam ainda mais a disputa por orçamento público.

Outro ponto de tensão nas negociações do setor público é a terceirização. De acordo com Druck⁷, a terceirização do serviço público no Brasil é um dos mecanismos mais eficientes para o desmonte do conteúdo social do Estado e para sua privatização. A entrega de serviços públicos pelas mais variadas subcontratações de OSs, Oscips, empresas privadas, parcerias, de acordo com Druck, representa o meio principal que as políticas neoliberais encontram para atacar o coração de um Estado social e democrático: os servidores públicos.

A LRF não faz referência a todo tipo de terceirização, mas apenas àquele que se relaciona à substituição de servidor ou de emprego público, ou seja, não são consideradas no escopo das despesas com pessoal terceirizações que se destinem à execução indireta de atividades que sejam assessórias (parágrafo 1º do art.18).

Uma portaria do Ministério da Economia (377/20) estabeleceu rotinas e prazos para adequar operacionalizações no âmbito do Manual de Demonstrativos Fiscais, prevendo que, até o final de 2021, todos os entes estivessem realizando registro das despesas de pessoal incluindo remuneração de pessoas das organizações sociais da sociedade civil que atuam em atividade fim do ente, ou seja, essa prática passou a pressionar ainda mais os limites de gasto

5 Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008.

6 Instrução Normativa da Secretaria da Receita Federal n. 113, de 21 de setembro de 1998.

7 Apud: NAVARRO, V. L.; LOURENÇO, E. A. de S. (Orgs.). O avesso do trabalho IV: terceirização, precarização e adoecimento no mundo do trabalho. São Paulo: Outras Expressões, 2017.

com pessoal a partir de 2022, em alguns casos ultrapassando os limites legais abruptamente.

Como alguns parlamentares consideraram que a Portaria 377/20 exorbitou a regulamentação da própria LRF, em 2022 foi aprovado o Decreto Legislativo n. 79, sustando os efeitos da Portaria. O fato é que muitos entes, em atendimento à Portaria, incluíram a remuneração de terceirizados, e agora, com o Decreto Legislativo, precisam retirar. Enquanto isso, muitas mesas de negociação estão obstruídas.

Os servidores e suas entidades representativas enfrentam negociações com gestores públicos e precisam se mobilizar em defesa do serviço público, contra sua mercantilização/privatização, ficando reféns de duros limites expressos em lei, de mudanças legais inconsequentes e da falta de transparência, e, isso, mesmo com tantas regulações complexas. Diante de tal realidade, a regulamentação defendida pelas centrais sindicais parece um caminho coerente para que as entidades sindicais aumentem a sua capacidade de influenciar nas políticas públicas e no orçamento público.

Considerações finais

Mesmo sem contar com uma regulamentação de abrangência nacional, as negociações coletivas são uma realidade no serviço público. Essas negociações se distinguem daquelas que são realizadas no setor privado pelo fato de estarem apoiadas em legislações próprias, geralmente contidas em estatutos de servidores e planos de carreira. No setor público, os trabalhadores representados pelas entidades sindicais são contratados de forma impessoal, por meio de concurso público ou processo seletivo simplificado, além de contratos temporários. Os atores envolvidos fazem parte da esfera pública: são governantes, representantes legislativos, servidores públicos e suas representações sindicais, além da própria sociedade civil.

As negociações no setor público interferem, portanto, no interesse social e seus resultados precisam respeitar o ciclo orçamentário e acabam sendo influenciadas pelo desempenho da arrecadação do ente envolvido. A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece limites de gastos, sendo a legislação que mais impacta nas negociações coletivas. A rigidez com que tal legislação trata os limites de gastos com pessoal contratado diretamente contrasta com a flexibilidade que outras legislações adotam para promover a terceirização de serviços públicos.

Com a Proposta de Diretrizes sobre Negociação Coletiva e Organização Sindical no Serviço Público apresentada pelas centrais sindicais ao governo federal espera-se que a regulamentação possa, enfim, ser instituída, elevando a capacidade negocial das entidades sindicais e a influência sobre as políticas

públicas e o orçamento público, cujas pautas mais sensíveis têm sido a aplicação da Lei do Piso do Magistério e o combate à terceirização dos serviços públicos.

Referências Bibliográficas

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1998.

BRASIL. Decreto Legislativo nº 79, de 2022. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 2022, n. 123, p. 2, 1 jul. 2022.

BRASIL. **Decreto Legislativo nº 206, de 7 de abr. de 2010**. Ratificou a Convenção 151 da OIT. Brasília: Senado Federal, 2010.

BRASIL. **Lei Complementar, n. 101, 4 mai. 2000**. LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal. Brasília, DF: Congresso Nacional, maio 2000. 24 p.

BRASIL. Ministério da Economia. Portaria nº 377, de 8 de julho de 2020. Estabelece prazos para a definição de rotinas e contas contábeis. Ministério da Economia. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 2020. p. 52, 9 jul. 2020.

BRASIL. **Projeto de Lei 3831**. Normas gerais para a negociação coletiva na administração pública. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Demonstrativos Fiscais**: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios. Ministério da Economia, Secretaria do Tesouro Nacional. 13ª ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Subsecretaria de Contabilidade Pública, Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação, 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 679, de 13 de novembro de 2003. **Lex**: jurisprudência do STF e dos tribunais superiores, v. 25, p. 383-384, 2003.

DIEESE. **Situação do Trabalho no Brasil na primeira década dos anos 2000**. São Paulo: DIEESE, 2012.

NAVARRO, V. L.; LOURENÇO, E. A. de S. (Orgs.). **O avesso do trabalho IV**: terceirização, precarização e adoecimento no mundo do trabalho. São Paulo: Outras Expressões, 2017.

SILVA, C. S.; GOMES, A. V. M. A. (Orgs.). **Convenção n. 151 da OIT sobre o direito de sindicalização e negociação na administração pública**: desafios na realidade brasileira. São Paulo: LTr, 2017.

SRF. Secretaria da Receita Federal. Instrução Normativa n. 113, de 21 de setembro de 1998. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 1998, p. 29, 24 set. 1998.

Anexo 1

Proposta de Diretrizes sobre Negociação Coletiva e Organização Sindical no Serviço Público

Os trabalhadores e as trabalhadoras do serviço público (municipal, estadual, federal, executivo, legislativo e judiciário) no Brasil somam cerca de 11 milhões de pessoas (12,1% da força de trabalho), número insuficiente para garantir a implementação das políticas públicas e o seu acesso pela população, isso sem considerar as concessões públicas e os empregados públicos.

A redução do tamanho efetivo do Estado, após 2016, deu-se por meio de cortes de pessoal, extinções de cargos e suspensão de concursos para novas contratações, privatizações e, principalmente, a vigência da Emenda Constitucional nº 95/16, que reduziu drasticamente o orçamento público. Ano após ano, as condições de trabalho e de salários vêm sendo precarizadas e, cada vez mais, as atividades administrativas e de carreiras vêm perdendo espaço.

Criaram-se lacunas que foram cobertas com o aumento intensivo da terceirização de atividades e variadas formas de precarização dos contratos.

Quem mais perde com isso é o povo mais pobre – dois terços da população – que depende integralmente dos serviços públicos para conseguir uma vida melhor.

Direito de organização sindical e negociação coletiva

Passados 34 anos da Constituição, o Brasil continua sem uma regulação dos direitos sindicais no serviço público. A Constituição de 1988 garantiu o direito de organização sindical e de greve, mas o direito de negociação coletiva aos trabalhadores e trabalhadoras do serviço público, só foi pautado a partir do envio em 2008 de Mensagem Presidencial, recomendando ao Congresso Nacional a aprovação da Convenção nº 151 da Organização Internacional do Trabalho, que trata do direito de organização sindical, negociação coletiva e direito de greve no setor público.

Em 2010, o Decreto Legislativo nº 206 a ratificou. Em 2013, após as Centrais Sindicais pautarem o tema novamente, foi assinado o Decreto nº 7.944/13, que promulgou a Convenção nº 151. Porém, essa história de avanços graduais foi interrompida quando em 2017, o então Presidente Michel Temer vetou integralmente o Projeto de Lei nº 3.831/15, aprovado pelo Congresso Nacional e que estabelecia normas para a negociação coletiva no serviço público da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, e o veto mantido pelo Congresso Nacional.

Ora, a greve decorre de uma tentativa frustrada de negociação coletiva. Ou seja, a greve pressupõe a negociação. No caso, como reconhecer aos