



Número 60
Fevereiro de 2008

As Relações de Trabalho no Setor Público: Ratificação da Convenção 151

DI ESE
DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE
ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS

As relações de trabalho no setor público: ratificação da convenção 151

No dia 14 de fevereiro de 2008, o Presidente da República, Luís Inácio Lula da Silva encaminhou para apreciação do Congresso Nacional as Convenções 151 e 158 da Organização Internacional do Trabalho (OIT). A 151 trata da organização sindical e do processo de negociação dos trabalhadores do serviço público. Já a convenção 158, trata da garantia do emprego contra a dispensa imotivada.

Esta Nota Técnica procura comentar o significado das normas internacionais do trabalho e os trâmites até a sua ratificação. Ela procura esclarecer o que é a convenção 151 e as possibilidades que se abrem para o movimento sindical do setor público a partir dela.

Nesta quinta-feira, será divulgada nova nota técnica, que trata da convenção 158 e possíveis efeitos para o emprego.

A OIT e as Normas Internacionais do Trabalho

A Organização Internacional do Trabalho é uma Agência do Sistema das Nações Unidas fundada em 1919. É uma estrutura tripartite, que reúne representantes dos empregadores, dos trabalhadores e dos governos.

As normas internacionais do trabalho são instrumentos jurídicos que estabelecem princípios e direitos básicos no trabalho. As normas são preparadas pelos dirigentes da OIT (governo, empresários e trabalhadores) e aprovadas na Conferência Internacional do Trabalho da OIT. As normas elaboradas podem tomar a forma de Convenção ou Resolução.

As Convenções da OIT são tratados internacionais “*legalmente vinculantes*” que, uma vez aprovadas pela Conferência Internacional do Trabalho, podem ser ratificadas ou não pelos países membros. Pela Constituição da OIT, para que um país ratifique uma Convenção esta deve ser apreciada pelas suas autoridades competentes, normalmente o Parlamento. Caso um país membro decida ratificar uma convenção, em geral, esta entra em vigor nesse país um ano depois da aprovação da ratificação.

Os países que ratificam uma convenção “*estão obrigados a aplicá-la em sua legislação e em suas práticas nacionais*”, tendo que enviar regularmente relatórios referentes à sua aplicação.

Até o momento a OIT formulou e aprovou 185 Convenções, das quais 156 estão em

vigor. O Brasil é signatário de 80 delas.

O processo de ratificação

O envio da proposta de ratificação da Convenção 151 e 158 pelo Executivo Federal para o Congresso Nacional é tão somente o primeiro passo para efetivação de sua ratificação pelo país.

Depois de receber as mensagens encaminhadas pela Presidência da República para ratificação, a Câmara dos Deputados deve - segundo o regimento da casa – apreciá-la. Após sua aprovação na Câmara, os textos seguem para apreciação do Senado.

Apenas com aprovação pelas duas instâncias do Congresso Nacional, a ratificação segue para promulgação presidencial. Um ano depois de sua promulgação, a Convenção entra em vigor, devendo sua forma de efetivação ser disciplinada por instrumentos jurídicos próprios, ou seja, por leis e decretos.

A Convenção 151

A Convenção 151 da OIT aplica-se a todas as pessoas empregadas pelas autoridades públicas (nos níveis municipal, estadual e federal) e se refere a garantias a toda organização que tenha por fim promover e defender os interesses dos trabalhadores da função pública. Nela está previsto:

- 1- Proteção contra os atos de discriminação que acarretem violação da liberdade sindical em matéria de trabalho;
- 2- Independência das organizações de trabalhadores da função pública face às autoridades públicas;
- 3- Proteção contra atos de ingerência das autoridades públicas na formação, funcionamento e administração das organizações de trabalhadores da função pública;
- 4- Concessão de facilidades aos representantes das organizações reconhecidas dos trabalhadores da função pública, com permissão para cumprir suas atividades, seja durante as suas horas de trabalho ou fora delas.
- 5- Instauração de processos que permitam a negociação das condições de trabalho entre as autoridades públicas interessadas e as organizações de trabalhadores da função pública;
- 6- Garantias dos direitos civis e políticos essenciais ao exercício normal da liberdade sindical.

Histórico

A ordem jurídica brasileira nunca reconheceu o direito de os servidores participarem da elaboração de regras aplicáveis às relações de trabalho com o poder público. Em outras palavras, sempre foi negada aos servidores a autonomia coletiva (ou negociação coletiva). Suas condições de trabalho sempre foram definidas unilateralmente pela União, pelos Estados Federados, Distrito Federal ou municípios.

Com o advento da Constituição de 1988, os servidores públicos civis tiveram reconhecido o direito de organização sindical (artigo 37, VI, CF) e o direito a greve, porém não foi explicitada a garantia do direito à negociação coletiva (artigo 39, § 3º, CF).

Em 1992, o Supremo Tribunal Federal julgou procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 492-1 que questionava o direito à negociação coletiva no setor público.

Por sua vez, a “Reforma Administrativa” de 1998 acrescentou aos princípios constitucionais que regem a Administração Pública o princípio da eficiência, ao mesmo tempo que derrubou o Regime Jurídico Único¹ (estatutário).

Com tais mudanças, o debate sobre o direito à Negociação Coletiva retornou e, amparado nas alterações contidas na Emenda Constitucional 19, processos sistemáticos de Negociação Coletiva passaram a ser experimentados em diversas instituições públicas. Isto se tornou possível a partir da recuperação de uma concepção de democratização das relações de trabalho defendida pelo Movimento Sindical no processo de discussão da Constituição de 1988².

Com base na experiência concreta da efetividade da prática da negociação no setor público, o movimento sindical passou a debater a necessidade de sua regulamentação no âmbito dos debates do Fórum Nacional do Trabalho com a criação da Câmara Setorial do Serviço Público. Após dois anos de debate, a Câmara do Serviço Público indicou a necessidade de ratificação da Convenção 151.

1 Com a decisão da ADIN nº 2135/2000 (02/08/2007) que restabeleceu o *caput* do art. 39 da CF, com efeitos *ex nunc* (não admitindo a retroatividade da decisão a situações jurídicas já consolidadas no tempo), os servidores voltam a ser regidos por um RJU.

2 Em 2002, é instituído em São Paulo e em Recife o Sistema de Negociação Permanente (SINP-SP); em 2003, o governo federal cria a Mesa Nacional de Negociação Permanente da Administração Pública Federal e a Mesa Nacional de Negociação Permanente do SUS; em 2007, essa mesma metodologia é adotada nos estados da Bahia e Sergipe; além dessas experiências, um conjunto de outras mesas é aberto em diversos municípios ancorado nessa metodologia.

Já no início do segundo mandato do presidente Lula, o debate foi reaberto no Grupo de Trabalho da Mesa Nacional de Negociação Permanente³ (MNNP), criada no âmbito da Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Também nesta instância, foi indicada a ratificação como um passo essencial para a consolidação da experiência de negociação realizada pela MNNP.

Enfim, o envio da proposta de ratificação da Convenção 151 é resultado desse processo de luta dos trabalhadores do setor público na busca de garantir um efetivo processo de democratização das relações de trabalho no Estado Brasileiro.

Considerações Finais

O paradigma orientador que vem norteando todo processo de luta pela ratificação da Convenção 151 é a construção do Estado democrático de direito, conforme definido pela Constituição Brasileira. Neste contexto as organizações de trabalhadores, e em especial as dos servidores, reafirmam-se como importantes elementos para a constituição de uma sociedade mais justa e participativa.

Além disso, a ratificação da Convenção 151 da OIT tem como propósito romper com os resquícios do Estado autoritário, na medida em que caminha na defesa da tese da autonomia sindical por parte do movimento sindical brasileiro. Aponta, com isso, para o estabelecimento de novos padrões de relações de trabalho no setor público.

O processo iniciado com a ratificação da Convenção 151 da OIT pode e deve gerar um novo arcabouço doutrinário e jurídico para as relações de trabalho no setor público, já muito debatido tanto no âmbito da Câmara Setorial quanto pela sociedade.

A implementação das garantias definidas na Convenção 151 da OIT dialoga com o aprofundamento da democracia no país; avança na transformação do Estado e contribui para assegurar direitos essenciais para o pleno exercício da liberdade sindical ao conjunto dos trabalhadores, em especial, os do serviço público.

Porém, há de se ressaltar que a ratificação da Convenção 151 pelo Congresso Nacional é tão somente um passo nesse processo. Devem ser implementadas, ainda, medidas regulamentadoras que coloquem em prática o que nela está determinado, em especial no que se refere ao direito à negociação coletiva no serviço público, objeto de muitas polêmicas na tradição

³ A Mesa Nacional de Negociação Permanente foi um espaço institucional criado pelo governo federal para buscar soluções negociadas entre os interesses da Administração Pública, dos servidores e da sociedade civil através de processo de diálogo formalizado.

jurídica brasileira.

Neste sentido, Executivo Federal, Congresso Nacional e Movimento Sindical devem continuar o processo de discussão dos instrumentais jurídicos que regulamentam o processo de negociação para o setor público. Esta regulamentação deve, necessariamente, ser válida para os três poderes da República, bem como para os três níveis da Federação.

A seguir, o DIEESE reproduz o texto da Convenção 151, com base em sua tradução de Portugal. Foram feitas algumas adaptações para o português usual do Brasil.

Convenção nº 151

Convenção 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 econômicos 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 autônomos ou semi-autônomos, 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 setor público e no setor 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 a **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 em que medida 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 carácter altamente confidencial.

3 - A legislação nacional determinará em que medida 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 se 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 a uma 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 a uma 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 se 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 participar 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 se 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 registro de todas as ratificações e denúncias que lhe forem comunicadas pelos membros da Organização.

2 - Ao notificar os membros da Organização do registro 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 registro, de acordo com o artigo 102 da Carta das Nações Unidas, informações completas sobre todas as ratificações e atos de denúncia que tiver registrado 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.

DIEESE

Direção Executiva

João Vicente Silva Cayres – Presidente

Sindicato dos Metalúrgicos do ABC

Carlos Eli Scopim – Vice-presidente

STI Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico de Osasco e Região

Tadeu Moraes de Sousa - Secretário

STI Metalúrgicas, Mecânicas e de Materiais Elétricos de São Paulo e Mogi das Cruzes

Antonio Sabóia B. Junior – Diretor

SEE Bancários de São Paulo, Osasco e Região

Alberto Soares da Silva – Diretor

STI de Energia Elétrica de Campinas

Zenaide Honório – Diretora

Sindicato dos Professores do Ensino Oficial de São Paulo (Apeoesp)

Pedro Celso Rosa – Diretor

STI Metalúrgicas, de Máquinas, Mecânicas, de Material Elétrico de Veículos e Peças Automotivas de Curitiba

Paulo de Tarso G. B. Costa – Diretor

Sindicato dos Eletricitários da Bahia

José Carlos de Souza – Diretor

STI de Energia Elétrica de São Paulo

Carlos Donizeti França de Oliveira – Diretor

Femaco – FE em Serviços de Asseio e Conservação Ambiental Urbana

e Áreas Verdes do Estado de São Paulo

Mara Luzia Feltes – Diretora

SEE Assessoramentos, Perícias, Informações, Pesquisas e de Fundações Estaduais do Rio Grande do Sul

Josinaldo José de Barros – Diretor

STI Metalúrgicas, Mecânicas e de Materiais Elétricos de Guarulhos, Arujá, Mairiporã e Santa Isabel

Eduardo Alves Pacheco – Diretor

Confederação Nacional dos Trabalhadores em Transportes da CUT - CNTT/CUT

Direção técnica

Clemente Ganz Lúcio – diretor técnico

Ademir Figueiredo – coordenador de estudos e desenvolvimento

Nelson Karam – coordenador de relações sindicais

Francisco J. C. de Oliveira – coordenador de pesquisas

Cláudia Fragoso – coordenadora administrativa e financeira

Equipe técnica

Ademir Figueiredo (revisão técnica)

Fausto Augusto Junior

Patrícia Toledo Pelatieri

Patrícia Lino Costa

Revisão

Iara Heger