

NEGOCIAÇÃO COLETIVA DO SERVIDOR PÚBLICO SOB A ÓTICA DAS CONVENÇÕES N. 151 E 154 DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO

COLLECTIVE BARGAINING OF THE PUBLIC EMPLOYEE UNDER THE LOOK OF
CONVENTIONS 151 AND 154 OF THE INTERNATIONAL LABOUR ORGANISATION

Letícia Regina Camargo Kreuz

Mestranda em Direito do Estado – UFPR

Membro do Nupesul – Núcleo de Pesquisa em Direito Público do Mercosul

Resumo

O objetivo fundamental deste artigo consiste em demonstrar a possibilidade jurídica e política da negociação coletiva entre servidores públicos e Administração Pública, em especial sob a ótica do direito internacional dos direitos humanos e da proteção conferida ao trabalhador público pela Organização Internacional do Trabalho. De forma a alcançar tal propósito, o estudo seguirá a estrutura retratada a seguir. (a) Primeiramente, versará sobre o impacto dos direitos humanos positivados em tratados internacionais ratificados pelo Brasil no direito administrativo. (b) Na sequência, apresentará a análise das Convenções n. 151 e 154 e da Recomendação n. 159 da Organização Internacional do Trabalho, que garantem a negociação dos trabalhadores públicos com a Administração. (c) Abordará, por fim, as possibilidades de efetivação do direito à negociação coletiva do servidor público, como forma de diálogo entre o direito internacional e o direito administrativo brasileiro.

Palavras chave: servidor público; negociação coletiva; OIT; Convenção n. 151; Convenção n. 154; direito internacional; direitos humanos.

Abstract

The fundamental purpose of this article is to demonstrate the legal and collective bargaining between public employees and public administration, in particular from the perspective of international human rights law and the protection afforded to the public employee under the International Labour Organisation. In order to achieve this goal, the study will follow the structure depicted below. (a) First, will address the impact of human rights positivized in international treaties in administrative law ratified by Brazil. (b) Further, will analyse the Conventions 151 and 154 and Recommendation 159 of the International Labour

Organisation, which ensure the negotiation of public workers with the Administration. (c) It will discuss, finally, the possibilities for realization of the right to collective bargaining of public servants, as a form of dialogue between international law and the Brazilian administrative law.

Keywords: public servant; collective bargaining; ILO; Convention. 151; Convention. 154; international law; human rights.

Introdução

A negociação coletiva entre o servidor público e a Administração é um debate acerca do qual ainda não se tem resposta adequada na legislação pátria e com possibilidade de resposta pelo direito internacional.

O Brasil ratificou dois tratados internacionais de direitos humanos, as Convenções n. 151 e 154 da Organização Internacional do Trabalho, que trazem exatamente esta previsão: a possibilidade jurídica de o servidor negociar com o seu empregador, a Administração Pública, suas condições de trabalho. No entanto, o Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 492, julgou em sentido contrário. Assim, a questão levantada é: o que deve prevalecer? A decisão da Corte quanto à inconstitucionalidade da negociação coletiva no que diz respeito ao servidor ou a previsão das convenções?

O objetivo da presente análise é demonstrar a necessidade do reconhecimento, garantia e tutela dos direitos dos servidores, tanto para concretizar a dignidade desses sujeitos quanto para dar ampla efetividade à Constituição Federal e às normas de direito internacional. Busca-se dar a noção da incompatibilidade da proibição da negociação coletiva com os preceitos do Estado Democrático de Direito e com o direito internacional dos direitos humanos.

Tratados Internacionais de Direitos Humanos e seu impacto no direito administrativo brasileiro

Foi com a Carta de São Francisco, em 1945, e a consequente constituição da Organização das Nações Unidas, que os países de todo o mundo passaram a atentar-se para a necessidade de tutela internacional dos direitos humanos. Isso se deu em resposta à barbárie ocorrida ao longo de toda a Segunda Guerra Mundial, abrindo os olhos dos Estados para a urgência na criação de um sistema que viesse a dar efetividade a esses direitos, de forma que

atrocidades como as vivenciadas entre os anos de 1939 a 1945 não mais se repetissem ou fossem toleradas.

A ONU acabou vinculando os temas de manutenção da paz e segurança internacionais à questão da preservação dos direitos humanos. A ideia central era a de que caso o tema dos direitos humanos não fosse de competência exclusiva dos Estados, mas sim de uma ordem internacional, seria possível que a barbárie tivesse sido evitada. Daí a necessidade não apenas de uma ordem interna garantidora, mas também uma ordem externa conformadora e limitadora dos poderes do Estado e do governo de forma a coibir abusos que ultrapassassem as garantias fundamentais de seus cidadãos.

Assim, a missão precípua da ONU, determinada em sua fundação, foi a de “favorecer, desenvolver e encorajar o respeito aos direitos humanos no âmbito de seus órgãos originários, e também com competências para criar órgãos subsidiários específicos para lidar com a temática da proteção dos direitos humanos”.ⁱ Coube à Assembleia Geral, através da Comissão de Direitos Humanos e de outras organizações internacionais, a exemplo da Organização Internacional do Trabalho, definir o conteúdo de proteção desses direitos humanos ou suas garantias.

Essa cadeia de proteção dos direitos humanos que começa a se formar a partir da segunda metade do século XX toma como principais fontes de direito internacional justamente essas organizações, com o fim precípua de tutelar aquilo que haveria de mais relevante a todos os Estados, a dignidade humana.

Nesse contexto, há grande importância na figura da Organização Internacional do Trabalho, que toma para si a necessidade de atenção às condições do trabalhador. A OIT foi criada antes da ONU, ao fim da Primeira Guerra Mundial, por meio da Conferência da Paz, em 1919. Era parte da Sociedade das Nações. Sua constituição converteu-se na parte XIII do Tratado de Versalhes. O surgimento da OIT dá-se em decorrência da necessidade percebida pelos Estados de se incluir no avanço dos direitos tanto trabalhadores como empregadores. A temática da justiça social foi trazida à OIT pela Declaração da Filadélfia, de 1944, passando a dar atenção à liberdade e dignidade. Após a criação da ONU, a OIT então passa a fazer parte dela e firma-se como pessoa jurídica de direito público no ano de 1946.

Em 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU vem nesse sentido de “formalização dos direitos fundamentais no plano internacional”ⁱⁱ. Apesar das críticas a esse tratado, por adotar apenas a lógica ocidental daquilo que se entende como direitos humanos, é de importância enquanto marco jurídico que assumiu por estabelecer os direitos

humanos no plano internacional, não mais apenas em Constituições de cada país, buscando evitar novas violações.

Nesse contexto de direito internacional global, os tratados internacionais, especialmente os de direitos humanos, assumem importância elevada, sendo imperativo que os Estados deem a estes dispositivos a atenção que merecem. É essencial não apenas sua incorporação à legislação nacional, como também a revogação daquilo que se mantenha em contrário (e, por consequência, que continue perpetuando a violação a direitos humanos) e o respeito ao que é pactuado. Passa-se a ter, então, a construção dos direitos fundamentais internacionais, pretensamente comuns a todas as nações.

O direito internacional sofre esse processo de humanização – do modelo tradicional do início do século XX, sem limites ao voluntarismo estatal, admitindo tratados desiguais, uso de força armada, existência de colônias e zonas de influência, enfim, uma ordem claramente injusta, ele passa a ser um direito de emancipação do ser humano, para além da mera solução de conflitos de guerra. Os direitos da pessoa humana colocam-se como base de sua reestruturação a partir da metade do século XX.ⁱⁱⁱ

Com a Constituição de 1988, o Brasil recém saído dos longos anos de Ditadura Militar, em que houve uma série de violação aos direitos humanos, vê-se frente a essa nova realidade global. “A primazia conferida aos Direitos Humanos prestou-se também à legitimação da ordem constitucional instituída no Brasil a partir de 1988, fruto do processo histórico que assinalou a superação, pela sociedade brasileira, da subordinação a uma ditadura militar.”^{iv} O extenso rol de direitos e garantias fundamentais estabelecido ao longo dos incisos do art. 5º da Constituição de 1988, dos direitos sociais do art. 6º e dos direitos dos trabalhadores urbanos e rurais do art. 7º, refletem a preocupação do constituinte. E ainda há ainda a previsão do § 2º^{lv}, que determina que tratados internacionais, princípios e o próprio regime podem vir a acrescer tal lista.

Além disso, a Constituição seguiu o contexto internacional “marcadamente humanizante e protetivo”, dando especial relevância à dignidade da pessoa humana ao colocá-la como fundamento do Estado Democrático de Direito que ali se constituía, em seu art. 1º, III^{2vi}. A prevalência dos direitos humanos, da mesma forma, tem papel fundamental na Carta

¹ § 2º 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.

² Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:
III - a dignidade da pessoa humana;

de Direitos, na medida em que é princípio regente das relações internacionais do Estado brasileiro, assim definida pelo art. 4º, II, da Carta.^{vii}

A Constituição não estabeleceu originalmente de que forma seriam incorporadas ao ordenamento jurídico pátrio as normas de direito internacional. Coube ao Legislativo efetuar tal disposição. Assim, a Emenda Constitucional n. 45 de 2004 acrescentou na redação do art. 5º da Constituição a determinação de que tratados e convenções internacionais que versassem sobre a proteção dos direitos humanos e obtivessem aprovação qualificada, ou seja, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, seriam equivalentes às emendas constitucionais. Parecia ser um grande avanço o de considerar formalmente constitucionais esses tratados quando tivessem a chancela do Congresso, mas na prática isso não foi verdadeiro, uma vez que o procedimento estabelecido é complexo e que a interpretação dada a ele acabou dando a impressão de que apenas com o procedimento de votação qualificada é que se teria o caráter constitucional (material ou formal) de tais tratados, o que é prejudicial à proteção dos direitos humanos.

Valério Mazzuoli, nesse sentido, defende que o § 3º^{viii} do art. 5º da Carta acaba causando problemas interpretativos, uma vez que a ratificação de tratados internacionais de direitos humanos já ensinaria que fossem tratados como normas materialmente constitucionais (isso a partir do momento em que começassem a gerar efeitos em esfera internacional, mediante número mínimo de assinaturas ou quaisquer outras disposições preliminares determinadas). Ele entende que o § 2º é uma cláusula aberta e permite que estes acordos internacionais sejam vistos enquanto normas de mesmo “grau hierárquico que as normas constitucionais”. A redação dada ao § 3º, segundo o autor, demonstra uma falta de compreensão do legislador ordinário em relação às normas de direito internacional e direitos humanos, além de ser marcada pela ultrapassada noção de “soberania absoluta”. Assim, o parágrafo em questão serviria exclusivamente para atribuição do status formal de norma constitucional a tais tratados, não impedindo que sejam vistos como materialmente constitucionais, inclusive não obstando a aplicação imediata de tais normas pelo intérprete (Judiciário ou Administração).^{ix}

Flávia Piovesan advoga que, uma vez assinados esses tratados, já seriam materialmente constitucionais devido ao seu conteúdo de proteção. Ela acredita que a própria disposição constitucional dos dois primeiros parágrafos do art. 5º assegura desde logo a

³ § 3º 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. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004\).](#)

hierarquia constitucional das normas de pactos internacionais garantidores de direitos humanos, ainda que não passem pelo procedimento formal. A autora defende que deve haver a prevalência da norma mais favorável e que tal interpretação está em conformidade com o ordenamento jurídico pátrio, seja em relação à sua racionalidade ou princípios, além de prestigiar o valor da dignidade humana. É o caráter especial de tutela de direitos humanos que justifica a posição do tratado enquanto norma constitucional. E assim, o sistema brasileiro seria um sistema misto em relação aos tratados internacionais, dando um tratamento àqueles que se prestam à tutela dos direitos humanos e outro tratamento aos demais, tidos como norma infraconstitucional.^x

Piovesan assevera que há hierarquia constitucional da norma instituída por tratado internacional de direitos humanos por mera interpretação do art. 5º, §2º, da Constituição de 1988. Mais acertado seria se a redação do §3º do art. 5º seguisse a lógica da Constituição argentina e defendesse “a hierarquia formalmente constitucional de todos os tratados internacionais de proteção dos direitos humanos ratificados”. Isso porque a hermenêutica emancipatória dos direitos aponta para uma lógica material, orientada por valores e sendo o valor fundamental o da dignidade humana.^{xi}

Independentemente de qual seja a noção que se tome quanto ao tema – embora pareça mais adequado que se veja os direitos humanos tutelados no tratado internacional ratificado pelo Brasil como direitos materialmente constitucionais –, o que importa é o reconhecimento de como o direito nacional passa a se abrir a esse novo “ordenamento internacional”. O foco do direito internacional se coloca nas relações entre particulares e entre estes e o Estado, atingindo tanto a população quanto o aparelho político – daí a sua originalidade. “O direito estatal, incluindo o direito administrativo, por isso, sente o impacto direto das normas internacionais de proteção dos direitos humanos”.^{xii}

O foco do direito administrativo, seja por conta dos direitos humanos ou dos princípios constitucionais da Carta Magna, passa a ser a dignidade humana. A aproximação entre direito administrativo e internacional se dá, segundo Ramina, com centro “na ideia de universalidade dos direitos da pessoa humana e consagração do princípio democrático”. A autora acredita que o Estado deve direcionar sua organização administrativa no sentido de efetivar a realização da dignidade humana e dos direitos dos particulares, pois a Administração é instrumental ao sistema de direitos.^{xiii}

Pablo Angel Gutiérrez Colantuono, que defende que a proteção dos direitos humanos se dá por conta do reconhecimento de que há certos “atributos” invioláveis dos sujeitos, “a administração pública é uma das pessoas obrigadas pelos pactos internacionais que regulam

os direitos humanos a dar cumprimento a tal mandato”.^{4xiv} Isso significa que é tarefa precípua do administrador efetivar no país aquilo que é pactuado internacionalmente, concretizando os direitos defendidos através dos tratados.

É importante destacar a questão do Pacto de San José da Costa Rica^{xv}, do qual o Brasil é signatário, que em seu art. 1.1 determina o *dever* dos Estados assinantes em organizarem sua Administração Pública (suas estruturas, o aparato estatal e governamental) de forma a assegurar o livre e pleno exercício dos direitos humanos. Pela sistemática da convenção, há uma responsabilidade do Estado em matéria de direitos humanos. “Essa condição de sujeito obrigado a materializar em seu âmbito de atuação os princípios, garantias, direitos e deveres do Pacto de São José da Costa Rica, obriga sem dúvidas a novas abordagens da atividade administrativa em geral”.^{5xvi} Não é apenas a norma jurídica que deve voltar-se a assegurar os direitos humanos e fundamentais, mas também o aparato da Administração, pois é ele que faz a mediação entre esta e o cidadão.

Assim, “o desafio do direito administrativo é, por estes tempos, justamente o de redesenhar suas instituições com o fim de torná-las efetivas em termos de preservação da dignidade do homem” A ação estatal deve tomar como princípio a tutela efetiva dos direitos humanos, sendo um dever juridicamente exigível da Administração “assegurar em todas as suas atuações a possibilidade real, concreta e sem exceções do gozo efetivo dos direitos fundamentais da pessoa, de forma célere”.^{6xvii}

É relevante a observação de que o próprio direito administrativo interno passa, nessa nova ordem, a sofrer uma leitura constitucional de seus institutos. Ademais, a Constituição passar a gozar “não apenas da supremacia formal que sempre teve, mas também de uma supremacia material, axiológica, potencializada pela abertura do sistema jurídico e pela normatividade de seus princípios”.^{xviii} Formou-se um verdadeiro conformou-se um “regime jurídico constitucional-administrativo”^{xix}, sendo a Constituição norma diretamente habilitadora da atuação administrativa e critério de leitura da legislação administrativa infraconstitucional, além de ser critério de justiça dos atos administrativos. Esse processo foi chamado de constitucionalização do direito administrativo.

⁴ “(...) la administración pública es una de las personas obligadas por los pactos internacionales que regulan los derechos humanos a dar cumplimiento a tal mandato”.

⁵ “Esa condición de sujeto obligado a materializar en su ámbito de actuación los principios, garantías, derechos y deberes del Pacto de San José, obliga sin dudas a nuevos planteamientos de la actividad administrativa en general.”

⁶ “(...) el desafío del derecho administrativo es, por estos tiempos, justamente el de rediseñar sus instituciones con el fin de hacerlas efectivas en términos de preservación de la dignidad del hombre.” (...) “asegurar en todas sus actuaciones la posibilidad real, concreta, y sin excepciones de goce efectivo de los derechos fundamentales de la persona, en forma expedita”.

A Administração, nesse contexto, é atravessada pelos princípios constitucionais, que toma como ponto central a dignidade da pessoa humana, e é também permeada pelo direito internacional, cujo foco está centrado nos direitos humanos e em sua tutela efetiva, de forma que em nada diferem entre si tais situações do ponto de vista da proteção da pessoa em todas as suas dimensões^{7xx}. E, ao tomar-se como base a teoria de Piovesan e de Mazzuoli, nem mesmo em hierarquia de norma há diferenciações nesse caso, formando sim uma rede constitucional de garantia dos direitos humanos assegurados tanto por normas internas quanto por normas internacionais.

O direito e a atuação do Estado serão justos quando tenham como fundamento a dignidade humana. E isso é válido também para o direito administrativo, de forma que ele não está desligado do direito internacional. Mesmo porque a atual noção da proteção internacional dos direitos humanos é amplamente consagrada e defendida na Constituição, caminhando para um fim comum. Nas palavras de Gutiérrez Colantuono, a Administração atual precisa ser uma “nova Administração”, uma vez que são novos tempos, e suas competências devem ser dirigidas a concretizar, de forma igualitária e em perspectiva tanto individual como social, a dignidade e liberdade do homem.^{xxi}

Nas palavras de Flávia Piovesan, os “direitos internacionais integrariam, assim, o chamado ‘bloco de constitucionalidade’, densificando a regra constitucional positivada no § 2º do art. 5º, caracterizada como cláusula constitucional aberta”.^{xxii} Esses direitos já teriam o valor jurídico de direitos constitucionais. Mazzuoli entende da mesma forma, dizendo que os direitos humanos constantes das normas de direito internacional passam “a ser considerados como se escritos na Constituição estivessem”, independentemente de processos legislativos elaborados de incorporação ao ordenamento jurídico pátrio – sem a necessidade de passarem pelo processo de emenda constitucional para serem norma materialmente constitucional. É dessa forma que se entende não ser possível que o § 3º do mesmo art. 5º da Constituição venha a prejudicar tal interpretação já consolidada por grande parcela doutrinária, como defende o autor.^{xxiii}

E, assim como a Constituição toma como valor essencial informador a dignidade humana, também é este o centro do “direito internacional dos direitos humanos”, de modo que há consonância entre ambos. “Pontue-se, ainda a interação entre o Direito Internacional dos Direitos Humanos e os direitos locais, na medida em que aquele passa a ser parâmetro e referência ética a inspirar o constitucionalismo ocidental.”^{xxiv} Vale então dizer que o direito

⁷ O homem, em sua dignidade, apresenta três dimensões: como pessoa, como cidadão e como trabalhador. Deve o Estado preocupar-se com a defesa dessas três esferas.

interno será válido quando estiver em sintonia com o direito internacional. A dignidade humana atua como um “superprincípio” que orienta ambos, os direitos internacional e interno, unificando e centralizando estes sistemas normativos.

É necessário pontuar a imperatividade de que a Constituição atribui às normas que afirmam direitos e garantias fundamentais, através do princípio da aplicabilidade imediata^{xxv}. Significa dizer que “cabe aos Poderes Públicos conferir eficácia máxima e imediata a todo e qualquer preceito definidor de direito e garantia fundamental”. Não é apenas a Administração que deve buscar a concretização de tais normas, mas todos os poderes. “Tal princípio intenta assegurar a força dirigente e vinculante dos direitos e garantias de cunho fundamental, ou seja, objetiva tornar tais prerrogativas diretamente aplicáveis pelos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.”^{xxvi}. A relevância assumida pelo direito internacional acaba sendo a de dar contornos àquilo que deve ser o fim precípua da Administração Pública, ou seja, a proteção irrestrita da dignidade humana.

Julgamento da ADI n. 492 pelo Supremo Tribunal Federal e sua consequência ao direito à negociação coletiva do trabalhador público

O direito à negociação coletiva do servidor público foi garantido pela Constituição de 1988 em relação à definição de jornada de trabalho e compensações desses trabalhadores, a partir da leitura conjugada dos art. 39, §3º^{8xxvii}, e art. 7º, XIII^{9xxviii}, do texto constitucional. O fato de haver uma possibilidade expressa não exclui, no entanto, que haja a negociação para outros fins que não apenas a discussão de condições de trabalho, apesar do que diz o STF e parte da doutrina brasileira.

A Lei n. 8.112/90 previa na alínea “d” do art. 240^{10xxix} a possibilidade de negociação coletiva, mas a norma em questão foi atacada pela ADI n. 492/DF^{xxx}, em 1992, que declarou a inconstitucionalidade do dispositivo. O julgamento foi marcado pela quase unanimidade dos

⁸ Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas. (...)

§ 3º - Aplica-se aos servidores ocupantes de cargo público o disposto no art. 7º, IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX, podendo a lei estabelecer requisitos diferenciados de admissão quando a natureza do cargo o exigir. ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#)).

⁹ Art. 7º, XIII - duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias e quarenta e quatro semanais, facultada a compensação de horários e a redução da jornada, mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho; ([vide Decreto-Lei nº 5.452, de 1943](#)).

¹⁰ Art. 240 - Ao servidor público civil é assegurado, nos termos da Constituição Federal, o direito à livre associação sindical e os seguintes direitos, entre outros, dela decorrentes:

(...)

d) de negociação coletiva; ([Mantido pelo Congresso Nacional](#)) ([Revogado pela Lei nº 9.527, de 10.12.97](#)).

votos contra a constitucionalidade do dispositivo mencionado. O voto do relator, Ministro Carlos Velloso, abordou a diferença na relação entre empregado-empregador e servidor-Administração, considerando que a negociação coletiva tem a função precípua de discutir remuneração, forma que seria inviável ao servidor público, em virtude da legalidade remuneratória que revestiria sua relação.¹¹

Foi do Ministro Marco Aurélio Mello o único voto pela da constitucionalidade da lei. Ele abordou o direito comparado, ressaltando que os países que têm setores públicos consolidados reconhecem a possibilidade de negociação coletiva entre a Administração e o servidor, “seja mediante o sistema de consulta ou, até mesmo, o de formalização de acordo geral”, além de observar que a doutrina “aponta a tendência natural de as relações humanas afastarem-se, cada vez mais, do autoritarismo, para realizarem, numa visão mais ampla, sem temor quanto à negociação, a busca do entendimento”. O julgador advoga que a relação entre servidores e Administração vem abandonando posições de intransigência, de forma que a visão de supremacia absoluta da Administração, que ele considera muito distorcida, deveria ser deixada de lado.¹²

Para o Ministro, o Estado Democrático de Direito consagrado pela Constituição de 1988, tratou o trabalhador público enquanto servidor em reconhecimento de sua posição de trabalhador que presta serviços ao Estado, não mais enquanto “funcionário” afastado da condição de “trabalhador”, de forma que “difícil é conceber a insistência na manutenção do Estado em constrangedora posição de supremacia quanto àqueles que, na qualidade de servidores e não de funcionários públicos, prestam-lhe serviços (...)”.¹³

Marco Aurélio afirma assim que não seria estatutário o regime jurídico do servidor. Haveria um “contrato” e o servidor seria “parte”, ou seja, o Ministro não concorda com a noção de que o servidor público restringe-se a concordar com o ingresso na carreira pública, mas sim que ele tenha a prerrogativa de demonstrar sua opinião quanto às condições de trabalho a que se sujeita. Uma vez que foram permitidas a greve e a sindicalização do trabalhador vinculado ao Estado, em um rompimento com a noção anterior de hierarquia estatal, da necessidade de disciplina do servidor, revelando a postura democrática da Constituição, o julgador entende não ser possível a negativa à negociação coletiva. “Pois bem,

¹¹ ADI n. 492/DF. Voto do Ministro Carlos Velloso (relator).

¹² ADI n. 492/DF. Voto do Ministro Marco Aurélio Mello.

¹³ ADI n. 492/DF. Voto do Ministro Marco Aurélio Mello.

que valia terão os aludidos direitos se, a um só tempo, conclui-se que todos podem negociar, menos o majestático Estado?”¹⁴

Não faz sentido a permissão à organização dos servidores em torno de sindicatos, à realização de greves como forma de pressão sobre a Administração para que se atente às suas necessidades e não permitir que haja resolução do conflito através da via democrática do diálogo, que se concretiza com a negociação. É paradoxal a existência de duas normas constitucionais que claramente apontam para a permissão da negociação coletiva¹⁵ e uma decisão do Supremo Tribunal Federal que caminhe em sentido diametralmente oposto.

A doutrina nacional tampouco é unânime quanto ao tema da negociação coletiva do trabalhador público. Di Pietro é um exemplo da parcela de juristas que não a veem como uma prerrogativa do servidor quando se trate de temas de vencimentos, defendendo que não é possível a discussão sobre remuneração desses trabalhadores pela via da negociação, já que cabe apenas ao Poder Público a disposição quanto ao tema através da via legislativa – e unilateral. Além disso, ela acredita que a existência da Súmula n. 679 do STF^{16xxxii} é impeditivo suficiente para a possibilidade de negociação coletiva entre servidores e a Administração.^{xxxii}

Vários autores que defendem o direito à negociação coletiva dos servidores públicos o exclusivamente à hipótese da discussão acerca da possibilidade de redução da jornada de trabalho do servidor ou de um regime de compensação. É o caso de Geraldo Luís Spagno Guimarães, que defende não haver como se falar em negociação coletiva para ajustes remuneratórios por se tratarem de hipóteses que, a rigor, necessitam de previsão legal. Note-se que Guimarães acredita que, mesmo que não houvesse previsão constitucional (do art. 39, §3º, remetendo ao art. 7º, XVIII), ainda assim haveria um direito implícito à negociação coletiva, uma vez que a Constituição garantiu os direitos a sindicalização e greve.

Entende-se, no entanto, em sentido diverso. “Se há sindicato na função pública, não se pode razoavelmente desejar que ele exima-se de defender os interesses da categoria junto ao poder público. Pelo menos, não no Estado que se pretenda *Democrático de Direito*.” Não é razoável o distanciamento que é imposto entre esse direito e o setor público. Ademais, “sem o reconhecimento do direito à negociação coletiva, a essência da ação sindical, que é a defesa dos direitos e interesses dos representados, torna-se inócua, ou fica restrita a ações de confronto”.^{xxxiii}

¹⁴ ADI n. 492/DF. Voto do Ministro Marco Aurélio Mello.

¹⁵ São elas o direito constitucional à sindicalização e o direito de greve do servidor público, expressas no art. 39, § 3º, da Constituição Federal de 1988.

¹⁶ A fixação de vencimentos dos servidores públicos não pode ser objeto de convenção coletiva.

Há um esvaziamento também do conteúdo da greve sem a possibilidade de negociação coletiva, pois acaba sendo um instrumento meramente simbólico, não gerando efeitos na concretização das demandas e necessidades dos servidores. Apenas com a efetivação do direito à negociação coletiva do servidor se garante o conteúdo jurídico e político adequado ao direito de greve, que passa a ser exercido como alternativa a uma tentativa frustrada de acordo coletivo entre sindicato e Administração. E, ao longo da greve, há a possibilidade de se garantir tais demandas através de novas negociações entre as partes, além da possibilidade de utilização de formas alternativas de resolução do conflito. Não há, assim, qualquer sentido em se atribuir o direito de greve a esse grupo de trabalhadores sem que lhes seja garantido o diálogo com a Administração em torno tanto da remuneração quanto das demais condições de trabalho.

A negociação coletiva entre Administração e associação profissional dos servidores coopera com a “afirmação da cidadania nesse campo específico, para depois ter o saudável efeito irradiador sobre toda a sociedade, que, no quadro do Estado Democrático de Direito, não mais pode ser apenas destinatária do exercício do poder público”.^{xxxiv} Para muito além da garantia de direitos, há uma participação mais democrática, de forma a reafirmar a cidadania dos servidores, esferas da dignidade humana do servidor, em especial justamente enquanto trabalhador e cidadão.^{xxxv}

Aplicação das Convenções n. 151 e 154 da OIT e da Recomendação n. 159 da OIT no ordenamento brasileiro

Retoma-se a questão aplicabilidade imediata do § 2º, que não deveria ser prejudicada pelo § 3º do art. 5º da Carta Magna, uma vez que o § 1º do mesmo artigo “sequer remotamente induz a pensar que os tratados de direitos humanos só terão tal aplicabilidade imediata (pois eles também são normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais) depois de aprovados no Congresso Nacional” pelo quórum de emenda constitucional. Isso significa dizer que, quando estabelece a possibilidade de aplicação imediata das normas, “a Constituição não especifica se elas devem provir do direito interno ou do direito internacional (por exemplo, dos tratados internacionais de direitos humanos), mas apenas diz que todas elas têm aplicação imediata”, independentemente a forma de aprovação, se por maioria simples ou qualificada.^{xxxvi}

A temática dos direitos do servidor público no cenário internacional apóia-se essencialmente nas Convenções n. 151^{xxxvii} e 154^{xxxviii} da Organização Internacional do

Trabalho, especialmente a primeira que, apesar de datar de 1978, só foi ratificada pelo Brasil em 2010.

Antes disso, em 1957, foi aprovada resolução favorável à negociação coletiva na Administração Pública, à exceção dos países cuja legislação interna viesse a proibir expressamente tal hipótese. As discussões específicas sobre liberdade sindical e procedimentos de determinação das condições de trabalho no serviço público tiveram início em 1963, tendo como resultado a criação da Comissão Paritária do Serviço Público pelo Conselho de Administração da OIT. Posteriormente, em 1975, foi elaborado na Conferência Técnica sobre o Serviço Público, um esquema preliminar daquilo que poderia vir a ser o instrumento internacional sobre o serviço público, havendo a solicitação de que este tema fosse inscrito na ordem do dia da Conferência Internacional do Trabalho. Inclusive, quando foi criada a Comissão sobre o Serviço Público, na 63ª Reunião da Conferência Internacional do Trabalho, havia algo como um “acordo geral” sobre a necessidade de efetivação de um instrumento que garantisse aos servidores públicos participação na definição de suas condições de trabalho, com manifestações favoráveis de membros dos governos dos Estados.^{xxxix}

A Convenção n. 151 da OIT, sobre o Direito à Sindicalização e as Relações de Trabalho no Setor Público, é voltada especificamente aos trabalhadores do setor público, sendo o “empregado público” o sujeito que cuja relação de emprego se dê com a Administração Pública, nos termos dos art. 1.1 e 2^{17xl}. A organização de empregados públicos é, nos termos do art. 3, “toda organização, qualquer que seja a sua composição, que tenha por objetivo fomentar e defender os interesses dos empregados públicos”^{xli}. A convenção pressupõe que sua aplicação será abarcada pelo princípio da boa-fé.

Em relação à sindicalização, o instrumento em questão determina que os servidores estão protegidos contra atos de discriminação sindical, seja por possível demissão por serem sindicalizados ou por imposição de condição em relação ao emprego, em sendo a condição justamente a de não ser o servidor filiado a nenhum sindicato que represente sua categoria.^{18xlii} Prevê também que não haja qualquer ingerência do Poder Público sobre o

¹⁷ Art. 1 — 1. A presente Convenção deverá ser aplicada a todas as pessoas empregadas pela administração pública, na medida em que não lhes forem aplicáveis disposições mais favoráveis de outras Convenções Internacionais do Trabalho.

Art. 2 — Para os efeitos da presente Convenção, o termo ‘empregado público’ designa toda pessoa a quem se aplique a presente Convenção, de acordo com seu artigo 1.

¹⁸ Art. 4 — 1. Os empregados públicos gozarão de proteção adequada contra todo ato de discriminação sindical em relação com seu emprego.

2. A referida proteção será exercida especialmente contra todo ato que tenha por objetivo:

sindicato de seus servidores, organizações que gozam de total independência, além de terem facilidades em sua organização, ao longo do horário de trabalho, contanto que não prejudiquem o serviço prestado ou a atividade desempenhada.

Há a determinação de que os servidores públicos “gozarão dos direitos civis e políticos essenciais para o exercício normal da liberdade sindical, com reserva apenas das obrigações que se derivem de sua condição e da natureza de suas funções” (art. 9 da Convenção n. 151).^{xliii} Há preocupação em permitir que a liberdade sindical deste trabalhador seja plenamente exercida, sem qualquer interferência, seja da Administração, seja da legislação.

O art. 7 da convenção impõe a adoção pelos países signatários de “medidas adequadas às condições nacionais para estimular e fomentar o pleno desenvolvimento e utilização de procedimentos de negociação entre as autoridades públicas competentes e as organizações de empregados públicos” como forma de propiciar a influência dos trabalhadores na determinação das condições de emprego, não excluindo “quaisquer outros métodos que permitam aos representantes dos empregados públicos participar na determinação de tais condições”.^{xliv}

Ao longo dos debates, houve proposta de se substituir a expressão “negociação” por “discussão”, por entender-se que o primeiro remeteria exclusivamente a um procedimento de caráter mais formal, enquanto o segundo pode envolver “diálogos” tanto formais quanto mais informais. E ao fim o entendimento foi de que a palavra “negociação” pode sim ter significado tanto formal como informal e que o termo “diálogo” não traz consigo a noção de que era necessário obter-se um acordo.^{xlv}

Esta convenção trata ainda de determinar quais são as possíveis soluções alternativas a serem adotadas para a solução de conflitos que envolvam a definição das condições de trabalho entre a Administração e o trabalhador, em sendo elas a mediação, a conciliação e arbitragem, definindo que podem ser assim estabelecidas para gerarem a confiança das partes.^{19xlv}

a) subordinar o emprego de funcionário público à condição de que não se filie a uma organização de empregados públicos ou a que deixe de ser membro dela;

b) despedir um empregado público, ou prejudicá-lo de qualquer outra forma, devido a sua filiação a uma organização de empregados públicos ou de sua participação nas atividades normais de tal organização.

¹⁹ Art. 8 — A solução dos conflitos que se apresentem por motivo da determinação das condições de emprego tratar-se-á de conseguir, de maneira apropriada às condições nacionais, por meio da negociação entre as partes ou mediante procedimentos independentes e imparciais, tais como a mediação, a conciliação e a arbitragem, estabelecidos de modo que inspirem a confiança dos interessados.

A aprovação do texto da Convenção n. 151 de forma a garantir tanto a liberdade sindical como a de negociação ao servidor tem papel fundamental no trato igualitário entre trabalhadores públicos e privados, não impedindo que haja variações entre eles, mas não estas atingem o núcleo comum. São adaptações para que se chegue a um fim específico.^{xlvii}

Já a Convenção n. 154 da OIT, que tem por objetivo o fomento à negociação coletiva, foi aprovada pelo Congresso Nacional em 1992 (passando a ter vigência em 1993). A intenção é que seja aplicada a todos os setores da economia, não se excluindo, portanto, a atividade estatal – com a previsão, no entanto, de que pode haver fixação de padrões próprios de aplicação em relação à Administração Pública. Ela considera como negociação coletiva “todas as negociações que tenham lugar entre, de uma parte, um empregador, um grupo de empregadores ou uma organização ou várias organizações de empregadores, e, de outra parte, uma ou várias organizações de trabalhadores”, cujo objetivo seja a resolução de conflitos nas relações de trabalho.^{20xlviii}

Para Ricardo Pereira, a Convenção n. 154 buscou garantir de forma mais efetiva o direito de negociação coletiva dos trabalhadores públicos, em consonância com a estratégia da OIT de avanço gradual na ampliação do conteúdo dos direitos previstos em sua normativa. “Em seu preâmbulo, se afirma que a convenção destina-se a reforçar as normas existentes sobre negociação coletiva e que delas devem resultar medidas ‘destinadas a fomentar a negociação coletiva livre e voluntária’”^{21xlix}, ou seja, não basta que seja possível a negociação, ela não deve ser uma imposição, mas sim uma escolha.

O artigo de maior relevância deste tratado é provavelmente o 5, constante à parte III, do estímulo à negociação.

Art. 5 — 1. Deverão ser adotadas medidas adequadas às condições nacionais no estímulo à negociação coletiva.

2. As medidas a que se refere o parágrafo 1 deste artigo devem prover que:

²⁰ Art. 2º — Para efeito da presente Convenção, a expressão ‘negociação coletiva’ compreende todas as negociações que tenham lugar entre, de uma parte, um empregador, um grupo de empregadores ou uma organização ou várias organizações de empregadores, e, de outra parte, uma ou várias organizações de trabalhadores, com fim de:

a) fixar as condições de trabalho e emprego; ou

b) regular as relações entre empregadores e trabalhadores; ou

c) regular as relações entre os empregadores ou suas organizações e uma ou várias organizações de trabalhadores, ou alcançar todos estes objetivos de uma só vez.

²¹ “En su preámbulo, se afirma que el convenio se destina a reforzar las normas existentes sobre negociación colectiva y que de ellas deben resultar medidas ‘destinadas a fomentar la negociación colectiva libre y voluntaria’”.

a) a negociação coletiva seja possibilitada a todos os empregadores e a todas as categorias de trabalhadores dos ramos de atividade a que aplique a presente Convenção;

b) a negociação coletiva seja progressivamente estendida a todas as matérias a que se referem os anexos a, b e c do artigo 2 da presente Convenção;

c) seja estimulado o estabelecimento de normas de procedimentos acordadas entre as organizações de empregadores e as organizações de trabalhadores;

d) a negociação coletiva não seja impedida devido à inexistência ou ao caráter impróprio de tais normas;

e) os órgãos e procedimentos de resolução dos conflitos trabalhistas sejam concedidos de tal maneira que possam contribuir para o estímulo à negociação coletiva.¹

A tentativa é que a negociação possa abarcar todas as classes de trabalhadores, quaisquer que sejam seus empregadores, não se excluindo o servidor público. Determina que o país signatário legisle nesse sentido, com intenção de promover a plena negociação, sendo que tais medidas legislativas não poderiam obstruir esta possibilidade – podem regulamentá-la, adequá-la à realidade nacional, ou mesmo limitá-la no que seja compatível com a liberdade na concretização desse direito (a exemplo do próprio servidor público), contanto que não impeçam que seja exercido.

Cabe ressaltar o que talvez seja a maior virtude deste tratado: permitir a inclusão da negociação coletiva enquanto um direito social do servidor público sem que seja necessário renunciar ao regime jurídico administrativo a ele aplicado. Isso significa dizer que, ainda que não se tivesse a noção do direito administrativo constitucionalizado, em que a própria legalidade deixa de ser tão restrita, não haveria problemas à garantia da negociação, tais como a legalidade remuneratória, uma vez que a convenção trata de garantir.^{li}

Além destes dois instrumentos, a OIT tem também a Recomendação n. 159 de 1978, que não tem caráter vinculante, atuando como uma diretriz, que envolve princípios e direitos em relação a determinada convenção. Esta recomendação complementa a Convenção n. 151 da entidade. Ela determina que os sujeitos (pessoas ou órgãos) “competentes para negociar em nome da autoridade pública concernente e o procedimento para dar efeito aos termos e condições de trabalho acordados devem ser definidos por lei ou regulamentos nacionais ou

por outros meios apropriados”^{lii}. Trata-se de uma garantia de segurança aos trabalhadores e sindicatos.

Não se pode afirmar que a decisão do STF no julgamento da ADI n. 492 poderia prevalecer sobre um direito humano pactuado internacionalmente^{22lii}, firmado pelo Brasil e cuja proteção poderia ser garantida mesmo implicitamente pela Constituição Federal. Não se pode esvaziar o conteúdo dos direitos à sindicalização e de greve do servidor público, negando a ele o caminho democrático de diálogo com seu empregador. Ainda que haja uma diferenciação hierárquica muito acentuada na relação formada entre o trabalhador público e a Administração, não é uma relação inerte, estática e inabalável frente às mudanças sociais por que o Estado passa. O fato de ser hoje um Estado Democrático reafirma a necessidade de a Administração também o ser – estando, dessa forma, aberta a negociar quando seja necessário e conveniente.

Ademais, é oportuno o momento de a Administração Pública brasileira atentar-se à plena efetivação do direito do servidor público à negociação coletiva, tendo em vista que em março de 2013 entrou em vigor o Decreto n. 7.944 que regulamenta a Convenção n. 151 e Recomendação n. 159 da OIT. O Decreto considerou que a Convenção, quando trata de pessoas empregadas pelas autoridades públicas, englobou tanto os empregados celetistas quanto os servidores públicos.^{liv}

A importância do Decreto é por fim às dúvidas levantadas no presente estudo para dizer que o que deve prevalecer é o direito do servidor, trabalhador público, a negociar suas condições com seu empregador, a Administração, nos termos como prevê a Convenção n. 151 da Organização Internacional do Trabalho, seguindo por um caminho de concretização da democracia efetiva e da abertura da Administração. Isso está em consonância com o modelo de Estado e de Administração Pública que a Constituição de 1988 assegurou, além de ser a forma mais eficiente de participação do servidor de forma plena para assegurar seus direitos e garantir sua dignidade.

²² Em relação à aplicação das convenções internacionais de direitos humanos, é necessário que se aponte a questão atual do Controle de Convencionalidade. Valério de Oliveira Mazzuoli defende a possibilidade de interposição de ADI, ADECON e ADPF para adequação de normas infraconstitucionais às Convenções ratificadas pelo país, já que teriam status de norma constitucional (“equivalentes à Constituição”). E, como é o Supremo Tribunal Federal que guarda a Constituição, segundo o art. 102, I, a, da Carta de Direitos, também a ele caberia a guarda de tais tratados. O autor defende, portanto, que a lei que viole tratados internacionais de direitos humanos deve passar pelo Controle de Convencionalidade concentrado, a ser julgado pela Corte Constitucional brasileira.

Nesse mesmo sentido, tais normas de caráter internacional deveriam ser aplicadas diretamente pelo Judiciário brasileiro, além de revogar as leis ordinárias que com elas entrem em conflito.

Não há como se pensar hoje em um Estado Democrático de Direito com uma Administração Pública que não respeite seus servidores e que não cumpra aquilo que pactua internacionalmente. É responsabilidade desse Estado a efetivação em especial dos direitos humanos assegurados por instrumentos internacionais, o que deve ser feito por meio de suas estruturas – seja pela Administração, Judiciário ou Legislativo. A luta pela dignidade humana é a razão e a consequência da luta pela democracia e pela justiça (...), os direitos humanos constituem a afirmação da luta do ser humano para ver cumpridos seus desejos e necessidades nos contextos vitais em que está situado.^{lv}

Considerações Finais

Nota-se, assim, que há uma tentativa da OIT não apenas em garantir que o servidor exerça o seu direito à organização sindical de forma plena e que possa, por meio dele, dialogar com o seu empregador, a Administração, acerca das condições a que se submete. Em um sentido amplo, a Convenção n. 151 é uma representação daquilo que o Ministro Marco Aurélio defendeu em seu voto no julgamento da ADI n. 492: não há nada de “majestático” no Estado que o impeça de dialogar com seus trabalhadores.^{lvi}

Ademais, abarca também a visão de uma Administração menos distante em relação aos seus administrados e servidores, visão própria da constitucionalização do direito e do Estado Democrático. Uma vez que ambas as convenções envolvem direitos sociais de trabalhadores, é evidente que estão incluídas no que se entende ser o rol de direitos fundamentais materialmente constitucionais, tendo aplicabilidade imediata. Além disso, o fato de o Poder Público não ter dado concretude ao direito do servidor à negociação coletiva das suas condições de trabalho, trata-se de um posicionamento materialmente inconstitucional, como se pôde observar.

E há também uma questão de legislação internacional que se impõe nesse caso. Ao ratificar uma convenção, o país signatário compromete-se a aplicá-la tanto em sua legislação quanto em suas práticas nacionais, inclusive devendo encaminhar relatórios à Organização Internacional do Trabalho acerca da aplicação de tais normas. Elas são legalmente vinculantes. De qualquer lado que se analise a questão, seja em relação à legislação interna ou internacional, o Brasil está vinculado à aplicação de tal norma e deve, portanto, viabilizar o direito à negociação coletiva do servidor público.

Para tanto, é fundamental que haja interação entre o Legislativo, o Executivo e os servidores, devendo a interação ser orientada pelo princípio da boa-fé. Dessa forma, pode-se

garantir plenamente a faculdade de eleger suas condições de trabalho ao servidor, o que é um elemento essencial da dignidade humana.^{lvii}

Para reforçar a necessidade de maior atenção da Administração Pública brasileira ao tema ora retratado, o Decreto n. 7.944 promulgou a Convenção n. 151 e a Recomendação n. 159 da OIT, de forma a inequivocamente assegurar os direitos fundamentais sociais do servidor público, em especial aquele que ainda não é tutelado da maneira correta, que é justamente a negociação coletiva.

O Estado Democrático de Direito é incompatível com a noção de Administração “majestática”, inerte e sem atenção aos seus servidores, assim como a atual ordem internacional de proteção aos direitos humanos o é. Apenas com tais garantias é possível afirmar a dignidade dos servidores e uma relação verdadeiramente democrática entre eles e seu empregador.

Ainda, a greve e a sindicalização não têm razão de ser sem que possam importar em melhorias nas condições de trabalho a que se submetem os sujeitos que a elas recorrem, de forma que, ao negar-se o direito à negociação coletiva ao servidor público, se lhe nega também o verdadeiro sentido nos outros dois.

Seja pela ordem interna ou internacional, não há mais como o Estado brasileiro esquivar-se de garantir pleno direito à negociação coletiva entre Administração e servidores, na forma como determina a Convenção n. 151 e o novo Decreto n. 7.944. Não significa dizer que a negociação ocorrerá nos mesmos moldes do setor privado, pois entende-se que há diferenças nas relações, mas deverá ocorrer. É dessa forma que se assegurará a dignidade do servidor público e um sentido correto às suas organizações sindicais e manifestações por melhores condições, tais como a greve, para que se passe da esfera meramente política para uma esfera jurídica de garantias fundamentais.

Referências Bibliográficas

ANDRADE, José Carlos Vieira de. *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*. Reimpressão. Coimbra: Almedina, 1998.

ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. *Negociação Coletiva dos Servidores Públicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito (O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). *In: Biblioteca Digital Fórum de Direito Público*, ano 5, n. 33, set./out. 2005. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2005.

BORGES, Maria Cecília Mendes. Greve na Administração Pública: estudo comparado das realidades jurídicas argentina e brasileira. In: *Biblioteca Digital Fórum de Direito Público*, ano 7, n. 77, jul. 2007. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007.

BRASIL. *Consolidação das Leis Trabalhistas*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/dele15452.htm>. Acesso em 25.07.2014.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1969 (Emenda Constitucional n. 1)*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em 25.07.2014.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 25.07.2014.

_____. *Lei Federal n. 8.112/90*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm>. Acesso em 25.07.2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 492-1/DF*. Relatoria: Ministro Carlos Velloso. Julgamento em 12.11.1992. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=266382&tipo=AC&descricao=Inteiro%20Teor%20ADI%20/%20492>>. Acesso em 25.07.2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Injunção n. 20-4/DF*. Relatoria: Ministro Celso de Mello. Julgamento em 19.05.1994. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=81733&tipo=AC&descricao=Inteiro%20Teor%20MI%20/%2020>>. Acesso em 25.07.2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Injunção n. 631-8/MS*. Relatoria: Ministro Ilmar Galvão. Julgamento em 15.05.2002. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=81883&tipo=AC&descricao=Inteiro%20Teor%20MI%20/%20631>>. Acesso em 25.07.2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Injunção n. 670-9/ES*. Relator Originário: Ministro Mauricio Correa. Relator para o Acórdão: Ministro Gilmar Mendes. Julgamento em 25.10.2007. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=558549&tipo=AC&descricao=Inteiro%20Teor%20MI%20/%20670>>. Acesso em 25.07.2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Injunção n. 708-0/PB*. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Julgamento em 25.10.2007. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=558551&tipo=AC&descricao=Inteiro%20Teor%20MI%20/%20708>>. Acesso em 25.07.2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Injunção n. 712-8/PA*. Relator: Ministro Eros Grau. Julgamento em 25.10.2007. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=558553&tipo=AC&descricao=Inteiro%20Teor%20MI%20/%20712>>. Acesso em 25.07.2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Súmula n. 679* <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula&pagina=sumula_601_700>. Acesso em 25.07.2014. BRITO FILHO, José Claudio Monteiro de. *A sindicalização no serviço público*. Curitiba: Genesis, 1996.

DALLARI, Adilson Abreu. *Regime constitucional dos servidores públicos*. 2. ed., revista e atualizada de acordo com a Constituição Federal de 1988. 2. tiragem. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1992.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. A constitucionalização do direito administrativo e as políticas públicas. In: *A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional*. p.271-290. Ano 3, n. 11, jan./mar. 2003. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

_____. Greve do Servidor Público. In: *Revista de Direito Administrativo Aplicado*. p.723-731. Curitiba: Genesis, 1995.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. A greve no serviço público. In: *Biblioteca Digital Fórum de Direito Público*, ano 10, n. 49, maio 2008. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008.

GUIMARÃES, Geraldo Luís Spagno. Servidores públicos: os nortes constitucionais da greve, da sindicalização e da negociação coletiva. In: FORTINI, Cristiana (org.). *Servidor Público*. Estudos em homenagem ao Professor Pedro Paulo de Almeida Dutra. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

GUTIÉRREZ COLANTUONO, Pablo Angel. Democracia, Derechos Humanos y Administración Pública. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. GABARDO, Emerson. HACHEM, Daniel Wunder (Coord.). *Globalização, direitos fundamentais e direito administrativo: novas perspectivas para o desenvolvimento econômico e socioambiental*. p. 299-307. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

HACHEM, Daniel Wunder. *Mandado de Injunção e Direitos Fundamentais*. Prefácio de Clèmerson Merlin Clève. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

_____. *Princípio Constitucional da Supremacia do Interesse Público*. Prefácio de Romeu Felipe Bacellar Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

HASSON, Roland. *Sindicalização dos Servidores Públicos*. Aspectos da Constituição de 1988. 1996. 93f. Tese (Mestrado em Direito) – Curso de Pós Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba. 1996.

HERRERA FLORES, Joaquín. *A (re)invenção dos direitos humanos*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 5. ed. revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2010.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. O novo 3º do art. 5º da Constituição e sua eficácia. In: Jornadas de Direito Internacional Público do Itamaraty, 2005, Brasília. *Desafios do Direito Internacional Contemporâneo*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2005. p. 379-412.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Regime Constitucional dos Servidores da Administração Direta e Indireta*. 2. ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991.

MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. t. IV: Direitos fundamentais. 4. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2007.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Convenção Americana sobre Direitos Humanos*. Pacto de San José da Costa Rica. San José, 1969. Disponível em <http://www.aidpbrasil.org.br/arquivos/anexos/conv_idh.pdf>. Acesso em 25.07.2014..

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Convenção n. 151*. Direito de Sindicalização e Relações de Trabalho na Administração Pública. Genebra, 1978. Disponível em <<http://www.oit.org.br/node/501>>. Acesso em 25.07.2014.

_____. *Convenção n. 154*. Fomento à Negociação Coletiva. Genebra, 1981. Disponível em <<http://www.oit.org.br/node/503>>. Acesso em 25.07.2014.

_____. *Convenção n. 87*. Liberdade Sindical e Proteção ao Direito de Sindicalização. Genebra, 1958. Disponível em <<http://www.oit.org.br/content/liberdade-sindical-e-prote%C3%A7%C3%A3o-ao-direito-de-sindicaliza%C3%A7%C3%A3o>>. Acesso em 25.07.2014.

_____. *Recomendação n. 159*. Sobre os Procedimentos para a Definição das Condições de Emprego no Serviço Público. Genebra, 1978. Disponível em <<http://www.oit.org.br/content/sobre-os-procedimentos-para-defini%C3%A7%C3%A3o-das-condi%C3%A7%C3%B5es-de-emprego-no-servi%C3%A7o-p%C3%BAblico>>. Acesso em 25.07.2014.

OTERO, Paulo. *Legalidade e Administração Pública: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade*. Reimpressão da edição de maio/2003. Lisboa: Almedina, 2007.

PEREIRA, Ricardo José Macedo de Britto. *La Negociación Coletiva en la Función Pública*. Una aproximación constitucional. Madrid: Consejo Económico y Social, 2004.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 2ª ed. São Paulo: Max Limonad, 1997.

_____. Tratados Internacionais de proteção dos Direitos Humanos: jurisprudência do STF. In: *Revista Jurídica Themis*. Edição Especial Semana Acadêmica do CAHS – Direitos Fundamentais e a Dogmática Jurídica Crítica. Curitiba: 2008.

RAMINA, Larissa. Direito internacional dos direitos humanos e seus reflexos no direito administrativo: breves apontamentos. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; GABARDO, Emerson; HACHEM, Daniel Wunder (Coord.). *Globalização, direitos fundamentais e direito administrativo: novas perspectivas para o desenvolvimento econômico e socioambiental: Anais do I Congresso da Rede Docente Eurolatinoamericana de Direito Administrativo*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *Princípios Constitucionais da Administração Pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

_____. *Princípios Constitucionais dos Servidores Públicos*. São Paulo: Saraiva, 1999.

SALGADO, Eneida Desiree. *Constituição e Democracia: tijolo por tijolo em um desenho (quase) lógico: vinte anos de construção do projeto democrático brasileiro*. Prefácio Romeu Felipe Bacellar Filho, apresentação Flavio Flores da Cunha Bierrenbach. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

SALOMONI, Jorge Luis. Impacto de los Tratados de Derechos Humanos sobre el Derecho Administrativo Argentino. In: SALOMONI, Jorge Luis; BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; SESIN, Domingo Juan. *Ordenamientos internacionales y ordenamientos administrativos nacionales*. Jerarquia, impacto y derechos humanos. Ciclo de Conferencias organizadas por la Carrera de Especialización en Derecho Administrativo de la Universidad Nacional Del Comahue y la Asociación Argentina de Derecho Administrativo. 1. ed. Buenos Aires: Ad-Hoc, 2006.

SANTOS NETO, João Antunes dos. *O impacto dos direitos humanos fundamentais no direito administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. O Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Privado e o Direito de Greve dos Servidores Públicos. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder (Coord.). *Direito Administrativo e Interesse Público*. Estudos em Homenagem ao Professor Celso Antônio Bandeira de Mello. p.377-404. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

SORBILLI FILHO, Roberto. A alteração unilateral das normas do regime de trabalho com o Estado. In: FORTINI, Cristiana (org.). *Servidor Público*. Estudos em homenagem ao Professor Pedro Paulo de Almeida Dutra. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

STOLL, Luciana Bullamah. *A possibilidade de negociação coletiva no setor público*. In: Suplemento Trabalhista 050/09. São Paulo: LTr, 2009.

ⁱ RAMINA, Larissa. Direito internacional dos direitos humanos e seus reflexos no direito administrativo: breves apontamentos. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; GABARDO, Emerson; HACHEM, Daniel Wunder (Coord.). *Globalização, direitos fundamentais e direito administrativo: novas perspectivas para o desenvolvimento econômico e socioambiental: Anais do I Congresso da Rede Docente Eurolatinoamericana de Direito Administrativo*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011, p.335.

ⁱⁱ SANTOS NETO, João Antunes dos. *O impacto dos direitos humanos fundamentais no direito administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p.337.

ⁱⁱⁱ RAMINA, Larissa. *Op. cit.*, p.332.

^{iv} DALLARI, Adilson Abreu. *Regime constitucional dos servidores públicos*. 2. ed., revista e atualizada de acordo com a Constituição Federal de 1988. 2. tiragem. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1992, p.62.

^v Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 25.07.2014.

^{vi} *Idem*.

^{vii} MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. O novo 3º do art. 5º da Constituição e sua eficácia. In: Jornadas de Direito Internacional Público do Itamaraty, 2005, Brasília. *Desafios do Direito Internacional Contemporâneo*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2005, p.380.

^{viii} Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 25.07.2014.

^{ix} MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Op. cit.*, p.379-412.

^x PIOVESAN, Flávia. Tratados Internacionais de proteção dos Direitos Humanos: jurisprudência do STF. In: *Revista Jurídica Themis*. Edição Especial Semana Acadêmica do CAHS – Direitos Fundamentais e a Dogmática Jurídica Crítica. Curitiba: 2008, p.113.

^{xi} *Ibidem*, p.116.

^{xii} RAMINA, Larissa. *Op. cit.*, p.336.

^{xiii} *Ibidem*, p.339.

^{xiv} GUTIÉRREZ COLANTUONO, Pablo Angel. Democracia, Derechos Humanos y Administración Pública. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. GABARDO, Emerson. HACHEM, Daniel Wunder (Coord.). *Globalização, direitos fundamentais e direito administrativo: novas perspectivas para o desenvolvimento econômico e socioambiental*. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p.299-307.

^{xv} Disponível em <http://www.aidpbrasil.org.br/arquivos/anexos/conv_idh.pdf>. Acesso em 25.07.2014.

^{xvi} GUTIÉRREZ COLANTUONO, Pablo Angel. *Op. cit.*, p.301.

^{xvii} *Ibidem*, p.305.

^{xviii} BARROSO, Luís Roberto. *Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito (O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil)*. *Op. Cit.* p.12 (versão digital)

^{xix} BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Processo Administrativo Disciplinar*. p.27.

^{xx} BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *A estabilidade do ato administrativo criador de direitos à luz dos princípios da moralidade, da segurança jurídica e da boa-fé*. p.292.

^{xxi} GUTIÉRREZ COLANTUONO, Pablo Angel. *Op. cit.*, p.307.

^{xxii} PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 2ª ed. São Paulo: Max Limonad, 1997, p.55.

^{xxiii} MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Op. cit.*, p.381.

^{xxiv} PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. p.30.

^{xxv} Art. 5º, § 1º - As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 25.07.2014.

^{xxvi} PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. p.36.

^{xxvii} Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 25.07.2014.

^{xxviii} *Idem*.

^{xxix} Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm>. Acesso em 25.07.2014.

-
- ^{xxx} Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=266382&tipo=AC&descricao=Inteiro%20Teor%20ADI%20/%20492>>. Acesso em 25.07.2014.
- ^{xxxi} Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciasumula&pagina=sumula_601_700>. Acesso em 25.07.2014.
- ^{xxxii} DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011, p.564-565.
- ^{xxxiii} ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. *Negociação Coletiva dos Servidores Públicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p.244/351.
- ^{xxxiv} *Ibidem*, p.206.
- ^{xxxv} BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *A estabilidade do ato administrativo criador de direitos à luz dos princípios da moralidade, da segurança jurídica e da boa-fé*. p.292.
- ^{xxxvi} MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Op. cit.*, p.410.
- ^{xxxvii} Disponível em <<http://www.oitbrasil.org.br/node/501>>. Acesso em 25.07.2014..
- ^{xxxviii} Disponível em <<http://www.oitbrasil.org.br/node/503>>. Acesso em 25.07.2014.
- ^{xxxix} PEREIRA, Ricardo José Macedo de Britto. *La Negociación Coletiva en la Función Pública. Una aproximación constitucional*. Madrid: Consejo Económico y Social, 2004, p.99.
- ^{xl} Disponível em <<http://www.oitbrasil.org.br/node/501>>. Acesso em 25.07.2014.
- ^{xli} *Idem*.
- ^{xlii} *Idem*.
- ^{xliiii} *Idem*.
- ^{xliv} *Idem*.
- ^{xlv} PEREIRA, Ricardo José Macedo de Britto. *Op. cit.*, p.101-102.
- ^{xlvi} Disponível em <<http://www.oitbrasil.org.br/node/501>>. Acesso em 25.07.2014.
- ^{xlvii} PEREIRA, Ricardo José Macedo de Britto. *Op. cit.*, p.102.
- ^{xlviii} Disponível em <<http://www.oitbrasil.org.br/node/503>>. Acesso em 25.07.2014
- ^{xlix} PEREIRA, Ricardo José Macedo de Britto. *Op. cit.*, p.102.
- ^l Disponível em <<http://www.oitbrasil.org.br/node/503>>. Acesso em 25.07.2014.
- ^{li} PEREIRA, Ricardo José Macedo de Britto. *Op. cit.*, p.104.
- ^{lii} Disponível em <<http://www.oit.org.br/content/sobre-os-procedimentos-para-defini%C3%A7%C3%A3o-das-condi%C3%A7%C3%B5es-de-emprego-no-servi%C3%A7o-p%C3%ABlico>>. Acesso em 25.07.2014.
- ^{liii} MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *O Controle de Convencionalidade das Leis*. Disponível em <<http://www.lfg.com.br>. 06 de abril de 2009>. Acesso em 25.07.2014.
- ^{liv} Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7944.htm>. Acesso em 25.07.2014.
- ^{lv} HERRERA FLORES, Joaquín. *A (re)invenção dos direitos humanos*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009, p. 25.
- ^{lvi} Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=266382&tipo=AC&descricao=Inteiro%20Teor%20ADI%20/%20492>>. p.122. Acesso em 25.07.2014.
- ^{lvii} PEREIRA, Ricardo José Macedo de Britto. *Op. cit.*, p.105.