

## **Conseqüências do Descumprimento Injustificado de Acordos Firmados em Negociação Coletiva no Setor Público**

Josenilton Rocha Soares\*

### **Resumo**

As negociações coletivas, ainda que sem amparo de um regramento que estabeleça os contornos necessários para maior segurança jurídica em sede negocial no setor público, vem mostrando-se como uma realidade administrativa, especialmente pelo incentivo do atual governo, externada pela postura assumida pelo Ministério do Planejamento e Gestão, que, com fito a democratizar as relações trabalhistas no setor público, vem fomentando o diálogo, em especial com a criação da Mesa Nacional de Negociação Coletiva, a qual vem sendo exitosa em inúmeros casos concretos.

Após ter sido tolhida pela pecha da inconstitucionalidade aplicada pelo Supremo Tribunal Federal, que calcou sua decisão em uma perspectiva equivocada de aplicação à Administração Pública dos efeitos do acordo produzido em negociação coletiva regulada pela Consolidação das Leis do Trabalho, que tem natureza normativa; o direito a negociação coletiva por parte dos servidores públicos volta a despertar interesse da comunidade jurídica, agora, após o amadurecimento das instituições democráticas e maior consolidação dos ideais democráticos propugnados na Constituição Cidadã.

O retorno da negociação coletiva no setor público ao cenário jurídico-administrativo pátrio não é modismo, mas sim uma necessidade já verificada há tempos e já externada em diversas convenções internacionais que cuidam da matéria e, nesse particular,

---

\*Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Tocantins; Pós-Graduado a nível de Especialização em Direito Constitucional pela Universidade do Sul de Santa Catarina; Pós-Graduando a nível de Especialização em Negociação Coletiva pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul; Pós-Graduando a nível de Especialização em Direito do Trabalho pela rede de ensino LFG; Auditor Fiscal do Trabalho; ex-Professor de Ciência Política e Teoria Geral do Estado e da Constituição no curso de Direito da Faculdade Serra do Carmo; e ex-Professor Substituto de Ciência Política no curso de Direito da Universidade Federal do Tocantins. Professor em cursos para concursos.

verifica-se grande evolução normativa, o que se verifica, em especial, pela recente ratificação, pelo Brasil, da Convenção nº 151, que cuida com maior atenção da negociação coletiva no setor público.

Motivada pelas experiências exitosas nos processos negociais já produzidas perante a Mesa Nacional de Negociação Coletiva e pelo compromisso assumido pelo Estado brasileiro ao ratificar a Convenção nº 151, o Ministério do Planejamento e Gestão, por meio de Grupo de Trabalho, elaborou anteprojeto de lei que busca regular a matéria.

Sendo as negociações coletivas uma realidade e que, quando exitosa, tem por resultante um acordo firmado entre Administração Pública e Sindicatos de Servidores Públicos, faz-se oportuno discutir quais as conseqüências do descumprimento injustificado do acordado por parte da Administração Pública.

A negociação coletiva no setor público, além de democratizar as relações de trabalho, vem a atender ao interesse público e eventual descumprimento do pactuado sem justo motivo produz reflexo jurídicos, políticos e sociais.

Com efeito, ao descumprir-se acordo firmado sob pressupostos democráticos, a Administração Pública viola os princípios administrativos da lealdade, da boa-fé, da moralidade, motivação e, sob a perspectiva jurídica-política, esse ato omissivo ativo configura-se como crime de responsabilidade por se mostrar atentatório à probidade administrativa, na medida em que expõe a fragilidade da gestão pública e a submissão do interesse público ao interesse da pessoa que ocupa o Poder de Governo.

Negociação Coletiva. Setor Público. Acordo. Descumprimento. Conseqüências.

## **Introdução**

A experiência histórica demonstra que os fatos sociais e as instituições sociais são cíclicos. Com efeito, é comum nos depararmos hodiernamente, embora com nova roupagem, com institutos sociais já adormecidos à anos, décadas e até séculos.

A negociação coletiva também é um desses fenômenos que retornar à vitrine do direito, da política e da sociologia atual, agora com novo enfoque, pois agora o que se discute é a possibilidade de negociação coletiva no âmbito do serviço público e não mais a negociação coletiva no setor privado, como outrora.

Com o iluminar da atual Constituição Federal, pela primeira vez na história constitucional de nosso Estado, foi conferido aos servidores públicos os direitos fundamentais coletivos de livre associação e sindicalização e de exercício de greve e, com isso, deu azo à discussão quanto à possibilidade de haver negociação coletiva no âmbito do serviço público, possibilidade essa que se materializou com edição da Lei 8.112/90, que em seu art. 240, alínea “d”.

Todavia, ainda na parte conclusiva do processo legislativo, o referido dispositivo legal foi vetado pelo então presidente da República, sob o argumento de que o mesmo era inconstitucional.

Por questões políticas, o senado derrubou o veto presidencial e a possibilidade jurídica de negociação coletiva no âmbito do serviço público entrou em vigor.

Ao julgar a ADI nº 492/DF, proposta pelo Procurador Geral da República, o Supremo Tribunal Federal julgou o dispositivo que possibilitava a negociação coletiva no serviço público inconstitucional e, desde então, esse tipo de negociação passou a ser, do ponto de vista jurídico, impossível.

Em que pese a impossibilidade jurídica da existência de negociação coletiva, bastou acender à presidência da república um líder advindo dos movimentos sindicais para que a negociação coletiva voltasse à tona.

Desde o início do governo do presidente Lula, a administração pública vem vivenciando, à margem de qualquer respaldo jurídico, a experiência de trazer para a administração pública federal a negociação coletiva.

À margem da discussão quanto à possibilidade de negociação coletiva no setor público em si, é de suma importância discutir-se a natureza e o alcance dos acordos celebrados em sede de negociações coletivas e mais, deve-ser perquirir o reflexo de eventual descumprimento de acordo celebrado.

Em que peses a normatização incipiente, data a declaração de inconstitucionalidade da alínea “d” do art. 240 da Lei n 8.112/90, o cenário legal volta a apontar para uma aceitação da negociação coletiva no setor público, como indica a ratificação da Convenção da OIT nº 151 e o prelúdio do encaminhamento de anteprojetos de lei no Congresso Nacional com esse objeto.

Assim, no fervor desta retomada à discussão quanto à possibilidade de negociação coletiva no setor público, dada a experiência prática já vivenciada nessa matéria, é salutar desbravar-se no campo da responsabilidade e das conseqüências quanto ao descumprimento dos acordos celebrados, seja na esfera jurídica, política e/ou social.

## **Conseqüências do descumprimento injustificado de acordo celebrado em negociação coletiva entre Servidores Públicos e Administração Pública.**

Até o amanhecer da democracia em nosso Estado, trazido pelo clarear da Constituição Cidadão, como bem anotou Melissa Demari (2009), “os servidores públicos sequer constituíam uma categoria profissional na verdadeira acepção da palavra, haja vista os fortes resquícios do modelo clientelista de Estado”, mitigando qualquer discussão quanto o direito de negociação entre servidores públicos e Administração Pública em especial pela multiplicidade de formas de contratação pela Administração Pública, seja pela existência de diversos regimes jurídicos, seja pela ausência de obrigatoriedade de realização de concurso público para ingresso no serviço público e, nesse particular, Melissa Demari bem observou que:

Até o advento da Constituição Federal de 1988, muitos servidores eram contratados mediante prévia seleção em concurso público, e, neste diapasão, tinham sua relação de trabalho com o Estado regida pela Lei nº 1.711/52, então Estatuto dos Funcionários Públicos. Entretanto, paralelamente a estas contratações, uma significativa parcela de trabalhadores era empregada sem qualquer critério de seleção, muitas vezes com o intuito de suprir necessidades pessoais, próprias dos agentes públicos que autorizavam as contratações ou as executavam. (DEMARI, 2009).

A Constituição de 1988, através de seus arts. 37 e seguintes, alterou esse cenário alçando os servidores públicos a um *status* que até então lhe era negado, já que além de traçar os liames normativos da vida funcional dos servidores públicos inovou ao contemplar a classe com direitos até então renegados, em especial o direito a sindicalização e ao direito do exercício de greve e a esse respeito, de forma concisa mas abrangente, a professora Michelle Patrick Fonseca de Moraes ensina que:

O regime brasileiro de negociação coletiva dos trabalhadores decorre da adoção de três posturas pela Constituição Federal de 1988: a do reconhecimento das convenções e acordos coletivos de trabalho aos trabalhadores urbano e rural, na conformidade do art. 7º, XXVI; a do silêncio no que concerne ao servidor público civil, na medida em que na norma de reenvio constante do art. 39, § 3º, não foi expressamente mencionado o aludido inciso XXVI do art. 7º; e a da vedação expressa para o servidor público militar, sendo-lhe categoricamente negado o direito à sindicalização e à greve, nos termos do art. 142, IV. (MORAES, 2006).

É indubitável que a Constituição alçou as relações de trabalho entre servidores e Administração Pública a um patamar democrático até então tido como incompatível com a

sistemática aplicável aos interesses do Estado e assegurou, no inciso VI do art. 37 da Carta Política, o direito à livre associação sindical e, no inciso seguinte, o direito a greve.

Assegurar o direito à livre associação sindical é reconhecer os servidores públicos como classe de trabalhadores e como tal, terem o direito de tentar interferir e tentar gerir sua vida profissional através da criação de um grupo de pressão, de caráter legal e com poderes de representação, com o objetivo precípua de intermediar melhorias para a categoria junto ao empregador.

O inciso VII do art. 37 da Constituição assegurou o direito dos servidores públicos a promoverem greve para fins de reivindicações laborais. Cumpre ressaltar que, tanto o direito à sindicalização quando o direito à greve foi negado aos militares (art. 142. §3º, IV, da CF).

Sem adentrar no campo da aplicabilidade do direito à greve dos servidores públicos, tema vastamente trabalhado na doutrina e amplamente discutido no judiciário, cumpre observar que o direito de greve é o fruto de um descontentamento laboral em sua face extremada, apresentando-se como consequência e resposta a uma pretensão dos trabalhadores resistida pelo empregador.

Como ensina Sérgio Pinto Margins (2001, p. 21), “a greve é considerada, em nossa legislação, como a suspensão coletiva, temporária pacífica, total ou parcial, de prestação pessoal de serviços ao tomador”.

Ao tratar do tema, Carlos Henrique Bezerra Leite, traça breve evolução e a contextualiza na legislação pátria:

A história da greve surge a partir do regime de trabalho assalariado, fruto da Revolução Industrial. Pode-se, assim, atribuir aos movimentos sindicais dos ingleses o marco inicial da história da greve.

A Constituição cidadã de 1988 reconhece expressamente a greve como direito fundamental, tanto para os trabalhadores em geral (art. 9º), quanto para os servidores públicos civis (art. 37, VI e VII), sendo que estes foram também contemplados com o direito à livre sindicalização. Ao militar, no entanto, continuam proibidas a sindicalização e a greve.

Disciplinando a greve para os trabalhadores do setor privado, abrangendo os "servidores empregados" das sociedades de economia mista e empresas públicas, a Lei n. 7.783/89 (LG): Além disso, forte na literalidade do art. 37, VII, da Constituição e do art. 16 da LG, o STF, no julgamento do MI 20-DF, realizado em 1º de maio de 1994, considerou a existência de lacuna técnica decorrente da mora do Congresso Nacional em regulamentar o direito de greve do servidor público civil. Lamentavelmente, porém, a Corte Suprema, ao invés de criar uma norma específica para o caso concreto, o que seria da própria essência do mandado de injunção, limitou-se simplesmente a comunicar a decisão ao Congresso para que este tomasse as providências necessárias à edição de lei complementar indispensável ao exercício do direito de greve pelos servidores públicos civis. Até hoje, o Congresso Nacional não deu a mínima importância à decisão injuntiva do STF. Não

obstante, a 4 de junho de 1998, o mesmo Congresso promulgou a Emenda Constitucional n. 19, que deu nova redação ao art. 37, inciso VII, da CF, não mais exigindo a edição de uma lei complementar para regular o exercício do direito de greve pelo servidor público civil, mas, tão-somente, de uma "lei específica" (LEITE, 2002).

Não é necessária uma análise aguçada para perceber que a constituição reconheceu aos servidores públicos o pressuposto básico para reivindicação de melhorias laborais, que o direito à sindicalização, e o maior meio de pressão ter suas reivindicações atendidas, a greve. Chega a ser um despautério afirmar que entre a pressão legítima exercida pelos sindicatos e a deflagração de uma greve, não haja uma negociação entre as partes envolvidas e não foi outra a conclusão de Melissa Demari:

Ao consagrar tais direitos, o constituinte de 1988 institucionalizou a possibilidade do funcionalismo público interferir nas determinações concernentes às suas condições de trabalho - inclusive através de processos de pressão, rompendo com o autoritarismo na relação de trabalho com a Administração. (DEMARI, 2009).

E foi seguindo o rumo de democratização nas relações de trabalho verificadas entre os servidores públicos e a Administração Pública, iniciado com a Constituição que havia contemplado os servidores públicos com os direitos à sindicalização e de greve, que o legislador ordinário incluiu, dentre os direitos dos servidores públicos federais, no estatuto tendente a regular a vida laboral dos servidores, Lei nº 8.112/90, em sua redação original, o direito à negociação coletiva, o qual veio previsto na aliene “d” do art. 240.

O então presidente vislumbrou inconstitucionalidade no estabelecimento da negociação coletiva como um direito dos servidores públicos e, através da mensagem nº 898, vetou, por inconstitucionalidade, o direito referido.

Cumprе ressaltar que a democracia e seus corolários ainda não estavam minimamente sedimentados na consciência governamental naquele momento, haja vista os ranços do regime anterior e o pouco tempo de vigor da nova ordem.

Imbuído do espírito democrático, em abril de 1991, o Senado manteve, dentre outros dispositivos vetados pelo Presidente da República, o dispositivo que assegurava aos servidores público o direito à negociação coletiva.

Ainda em abril de 1991, antes que a Lei ganhasse aplicabilidade prática e, assim, se verificasse como a mesma influiria na vida social e política da federação, o então Procurador Geral da República, Aristides Junqueira Alvarenga, ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade impugnando o direito dos servidores à negociação coletiva, contemplado no art. 240 da Lei nº 8.112/90.

O Supremo Tribunal Federal, também em uma análise desprovida do conhecimento da aplicabilidade prática do direito à negociação coletiva no setor público, ao qual, em tal oportunidade poderia atribuir uma interpretação conforme a constituição, de modo a compatibilizar as limitações constitucionais existentes e, concomitantemente, reconhecer o direito meio, existente entre os direitos constitucionais à sindicalização e à greve, optou por declarar inconstitucional a alínea “d” do art. 240 da Lei nº 8.112/90.

Quando do julgamento da ADI 492/DF pelo Supremo Tribunal Federal, na qual se impugnava a constitucionalidade do direito à negociação coletiva, o Min. Relator, em seu voto, fez constar as seguintes assertivas, que nortearam o julgamento:

A negociação coletiva tem por escopo, basicamente, a alteração da remuneração. Ora, a remuneração dos servidores públicos decorre da lei e a sua revisão geral, sem distinção de índices entre servidores públicos civis e militares, far-se-á sempre na mesma data (CF, art. 37, X e XI). Toda a sistemática de vencimentos e vantagens dos servidores públicos assenta-se na lei, estabelecendo a Constituição isonomia salarial entre servidores da administração direta, isonomia de vencimentos para cargos de atribuições iguais ou assemelhadas do mesmo Poder ou entre servidores do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário, ressalvadas as vantagens de caráter individual e as relativas à natureza ou ao local de trabalho (CF, art. 39, §1º). (STF. Pleno. ADI 492. Rel. Min. Carlos Velloso, j. 12.11.1992, voto do relator).

Por certo, o entendimento do Supremo, em tal ocasião, não pode ser tido como injusto e desarrazoado, pois sob o prisma teórico e com arrimo na sistemática que se vislumbrou aplicável, qual seja, a mesma revelada na iniciativa privada, o direito à negociação coletiva se mostrava inconstitucional.

Com a decisão do Supremo Tribunal Federal, na ADI nº 492/DF, o direito à negociação coletiva deixou de existir, formalmente para os servidores públicos.

Com alteração do governo federal, passando para as mãos de partido político que historicamente estiveram ligados e apoiando as lutas trabalhistas e surgido no seio sindical, a negociação coletiva no setor público voltou à baila, agora, não só com a aceitação, mas também com o apoio da Administração Pública.

Com efeito, na última década observa-se significativa evolução no sentido de democratizar as relações laborais na administração pública, especialmente pela postura favorável assumida pela cúpula governamental, que não só reconheceu a necessidade de abrir diálogo com as entidades representativas, como passou a fomentar a democratização nas relações de trabalho entre servidores públicos e Administração Pública, criando a Mesa Nacional de Negociação Coletiva, ainda no ano de 2003, da qual, por sua vez a criação de

Grupo de Trabalho da Bancada Sindical dos Servidores Públicos Federais e do Sistema Democrático de Negociação Permanente na Administração Pública Federal.

Cumprе ressaltar, que não se trata de um modismo, pelo contrário, trata-se de uma necessidade real que já fora sentida há décadas, e que motivou no cenário internacional a regulamentação da matéria através de algumas Convenções promulgadas pela Organização Internacional do Trabalho.

Com efeito, em âmbito internacional, a figura da negociação coletiva nasce concomitantemente com a própria Organização Internacional do Trabalho, já em 1919, apresentando-se como um dos meios de resolver questões relativas à jornada de trabalho, passando a integrar a pauta das conferências que se seguiram.

Em um breve retrospecto, vale lembrar que ainda em 1936 a Convenção nº 52 se referiu às convenções coletivas (letra b do artigo 3º), e em 1949 a Convenção nº 98 foi adotada para a aplicação dos princípios do direito de sindicalização e de negociação coletiva.

Em 1951 foi adotada a Recomendação nº 91 sobre contratos coletivos, prevendo os processos para as negociações coletivas.

As Convenções nº 98 e 154 da OIT trataram o instituto da negociação coletiva com maior amplitude, sendo que ambas foram ratificadas pelo Brasil. E cumprе ressaltar que a Convenção nº 98 destaca, em seu artigo 4º, a incumbência aos governos do fomento da negociação coletiva, referindo-se também ao procedimento de negociação coletiva entre as partes, que deve ser voluntário.

A Convenção nº 154, voltado para todos os ramos de atividade econômica, objetiva promover a negociação coletiva, podendo o Estado que a ratificar estabelecer modalidades especiais para sua aplicação para a função pública e fixar em que medida alcançará as forças armadas e a polícia.

É sempre bom lembrar, ainda nesse cenário, que a Convenção nº 87 não reconheceu o direito à negociação coletiva de modo expresse, mas entende-se que o fez implicitamente ao afirmar o princípio da liberdade sindical, abrangente da negociação, semelhante ao que se deve extrair da Constituição Federal, que, embora não tenha expressamente previsto a negociação coletiva no setor público, implicitamente a acolheu, ao conferir aos servidores públicos o direito à sindicalização e do exercício de greve. Todavia, a referida Convenção não foi ratificada pelo Brasil, diante dos óbices constitucionais relativos à unicidade sindical.

A Recomendação n. 163 da OIT, por sua vez, estabelece que o direito de negociação deve ser amplo, assegurado a todas as organizações, em qualquer nível,



assinalando a conveniência da disponibilidade de informações facilitadas entre as partes, para que ambas possam negociar conhecendo a situação uma da outra, também pelo Estado, que dispõe de dados econômicos e sociais globais do País. Também prevê o referido documento que conste das convenções coletivas a previsão de mecanismos que serão adotados pelas partes para a solução das controvérsias que resultarem da sua aplicação, como a mediação e a arbitragem privada.

Todavia, a Convenção nº 151 da OIT, que trata do “Direito de sindicalização e relações de trabalho na Administração Pública”, aprovada em 1979, é o diploma normativo que melhor externa o direito à negociação coletiva no serviço público, é o que se depreende do disposto em seus artigos sétimo e oitavo:

Art. 7º Deverão ser adotadas, sendo necessário, medidas adequadas às condições nacionais para estimular e fomentar o pleno desenvolvimento e utilização de procedimentos de negociação coletiva entre as autoridades públicas competentes e as organizações de empregados públicos sobre as condições de emprego, ou de quaisquer outros métodos que permitam ao representante de empregados públicos participar na determinação de tais condições.

Art. 8º 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.(OIT, 1979).

O Essa Convenção, que se aplica a todas as pessoas empregadas pela Administração Pública, permite à legislação nacional excluir do campo de incidência de suas regras os servidores ou empregados públicos de alto nível, considerados como tais aqueles cujas funções possuem poder decisório, assim como integrantes das forças armadas e da polícia.

A referida ficou longo período sem ser pelo Brasil, mas, felizmente, o governo brasileiro, dentro dessa nova mentalidade que privilegia o entendimento em face da ruptura e do desgaste de um movimento paredista, formalizou, em meados de 2010, a adesão do país à Convenção 151.

Após a adesão formal, o Brasil passou a ter um ano para regulamentar diversas garantias aos trabalhadores do setor público, como estabilidade dos dirigentes sindicais, direito de greve dos servidores e proteção contra possíveis atos antissindicais de autoridades públicas.

A ratificação Convenção 151 representa um grande avanço normativo que vem incentivar o processo de democratização do Estado, pois tem o poder de mudar o tratamento despedido por alguns governos aos servidores públicos e passa a ser mais um marco de uma mudança na cultura política e administrativa do Brasil.

Após a ratificação da Convenção nº 151 pelo Congresso Nacional em outubro de 2009, um grupo de trabalho criado pelo Ministro do Trabalho e Emprego, com representantes das centrais sindicais e do governo apresentou anteprojeto de lei que busca regulamentar a matéria.

O referido anteprojeto tem o mérito de desvincular a idéia de negociação como produtora, necessária, de acordos ou convenções coletivas de trabalho, tal como ocorre nas relações privadas de labor e, assim, retirando qualquer pecha de inconstitucionalidade, pois compatibiliza o instituto da negociação coletiva no setor público com as limitações constitucionais.

Com efeito, o anteprojeto não atribui força de lei aos pactos firmados em sede negociação coletiva entre Administração Pública e servidores públicos, representados por seus sindicatos.

Vislumbra-se que a evolução da legislação, iniciada com o reconhecimento formal e instituição dos direitos à greve e à sindicalização dos servidores públicos trazidos pela Constituição Federal, seguida da previsão expressa do direito dos servidores públicos à negociação coletiva contemplada na Lei 8.112/90 e que, mesmo diante do veto presidencial, foi mantido pelo Senado e que, em que pese sua posterior declaração de inconstitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal, serviu para despertar e fomentar a discussão a respeito do tema e que, ao encontrar amparo na nova cúpula do governo federal, voltou ao cenário com maior força, que foi materializada com a criação da Mesa Nacional de Negociação Coletiva que possibilitou a incorporação de negociações coletivas prévias feitas no Executivo e antecedentes ao encaminhamento de projetos de lei ao Congresso Nacional, bem com a ratificação da Convenção nº 151 e, certamente, se consolidará definitivamente com a aprovação do anteprojeto sobre negociação coletiva que será encaminhado ao Congresso Nacional.

Por oportuno, salienta-se que mesmo o Supremo Tribunal Federal, ao firmar o entendimento de que vencimentos dos servidores públicos não poderia ser objeto de convenção coletiva, deixou margem para interpretação que a contrário senso, existe possibilidade de convenção coletiva que não fixe vencimentos, foi bem o que observou Michelle Patrick Fonseca de Moraes pondera que:

a Corte Suprema, em franco recuo, ainda que parcial, do entendimento mencionado, editou em 2003 a Súmula nº 679, que reza: A fixação de vencimentos dos servidores públicos não pode ser objeto de convenção coletiva.

Ora, o STF sedimenta atualmente o entendimento de que caberia a fixação de outras condições de trabalho, que não vencimentos, por instrumento coletivo de trabalho pelos servidores, o que pressupõe a tratativa coletiva por meio de entidades sindicais que lhes representem. (MORAES, 2006).

É evidente que negociação coletiva no setor público mostra-se como o meio adequado de solução de conflitos trabalhistas, sendo o mais eficaz e democrático da atualidade.

Em que pese a incipiente legislação regulatória do direito coletivo dos servidores públicos à negociação coletiva, a realidade demonstra que, ao arrepio da lei, as negociações coletivas ocorrem e são bem sucedidas, tornando-se um expediente comum nas relações de trabalho entre servidores públicos e a Administração Pública Federal:

A negociação das condições de trabalho tornou-se um expediente comum, reconhecido aos servidores públicos, que passaram a participar da elaboração das normas destinadas a reger sua atividade. A situação do funcionalismo público tornou-se semelhante à dos trabalhadores do setor privado.(ROMITA, 1996, p. 62 apud NUNES JÚNIOR).

A rotina e sucesso das negociações coletivas pode ser vislumbrada pela análise do documento base da Conferência Nacional de Recursos Humanos da Administração Pública Federal de 2009 que apresentou os resultados obtidos através de negociação coletiva, evidenciado o sucesso da implantação na Mesa Nacional de Negociação Coletiva. Por meio da Mesa Nacional de Negociação Coletiva, o Governo tem negociado com as entidades representantes dos servidores obtendo os seguintes resultados.

RESULTADOS DAS NEGOCIAÇÕES	
Acordos Assinados	47
Servidores beneficiados	1,15 milhões
IMPACTO FINANCEIRO ANUALIZADO	
2008	7,7 bilhões
2009	20,9 bilhões
2010	28,9 bilhões

Dados: [http://www.servidor.gov.br/publicacao/conferencia/100819\\_Conferencia.pdf](http://www.servidor.gov.br/publicacao/conferencia/100819_Conferencia.pdf) em 21/10/10

Ora, mostrando-se como uma realidade social, porque então a negociação coletiva no setor público não fora vista com “bons olhos” por muitos, em especial pelo Poder

Judiciário. Tal fato se deu especialmente pela confusão feita no que tange ao produto da negociação coletiva, que é o “acordo”, resultado bem sucedido de um processo negocial. A fim de elidir quaisquer dúvidas, Sérgio Pinto Martins (2010, p. 805) “distingue-se a negociação coletiva da convenção e do acordo coletivo. A negociação é um procedimento que visa superar as divergências entre as partes. O resultado desse procedimento é a convenção ou o acordo coletivo”.

Ora, o acordo entabulado em sede de negociação coletiva no setor público teria e não tem a mesma natureza e características que os acordos coletivos firmados nas relações de trabalho privadas, pois está irrigado por normas cogentes de direito público e banhada pelo princípio do respeito ao interesse público, que vem contemplado nas normas constitucionais.

Ao interpretar o art. 611, § 1º, da Consolidação das Leis do Trabalho, Maurício Godinho Delgado (2010, p. 1283) define o acordo coletivo trabalhista como:

o pacto de caráter normativo pelo qual um sindicato representativo de certa categoria profissional e uma ou mais empresas da correspondente categoria econômica estipulam condições de trabalho aplicáveis, no âmbito das respectivas empresas, às relações individuais de trabalho.

Vislumbra-se que os acordos coletivos no setor privado possuem natureza normativa, pois criam ou regulam direitos e obrigações entre as partes que o entabularam, o que seria inconcebível em sede administrativo, em especial pelo respeito ao princípio da legalidade e seus consectários constitucionalmente previstos em matéria remuneratória, os quais foram bem explorados na decisão do Supremo que considerou o direito à negociação coletiva inaplicável ao serviço público.

Ainda na condição de resultado de negociação coletiva em sede de relações de trabalho privada, os acordos coletivos, enquanto fonte de direitos e obrigações, devem se conformar aos ditames cogentes impostos pelos princípios gerais de direito laboral e pelas regras de direito público atinentes, de modo que não pode dispor sobre tudo, devendo, por exemplo, respeitar as normas de saúde e segurança do trabalho, as quais, por terem natureza de ordem pública, não podem ser mitigadas em um processo negocial.

Com a *devida venia* à decisão do Supremo, não se pode ser ingênuo ao passo de crer que o pacto fruto da negociação coletiva entre servidores públicos e Administração Pública assumiria a mesma natureza que os acordos de trabalho celebrados com base nas disposições coletivas.

Todo e qualquer instituto de direito privado, ao migrar para a esfera do público é banhado pelo princípio da prevalência do interesse público, pelas normas cogentes de direito público e pelas normas e princípios constitucionais que regulam a atividade estatal.

Os contratos, instituto que, em sua origem, é de índole essencialmente privada, ao ser aplicado na esfera pública, ganha novos contornos, novas características e, em especial, limites à autonomia da vontade antes não verificáveis. Com efeito, os contratos celebrados na esfera privada, regulada especialmente pelo direito civil, particularmente pelo Código Civil, em muito difere dos contratos celebrados pela Administração Pública, que passou a ser regulada pelo direito administrativo, especialmente pela Lei nº 8.666/93.

Outro exemplo de adaptação de instituto privado ao direito público é o instituto da “nulidade” que, oriunda do direito privado, ao ser incorporado ao direito público, em especial ao controle de constitucionalidade das leis, ganhou novos contornos, passando, em especial, a produzir efeitos diferentes, bem diferentes dos efeitos clássicos atribuídos ao instituto da nulidade pelo direito privado.

Assim como ocorre com todos os outros institutos de origem civilista que migraram para o direito público, os acordos coletivos celebrados em negociação coletiva de trabalho inicialmente destinados dar cabo aos conflitos de interesses nas relações laborais privadas, ao serem transmutados para o direito administrativo, com fito de solucionar os conflitos surgidos entre servidores públicos e a Administração Pública, também deve beber do princípio de prevalência do interesse público, respeitar os princípios e regras constitucionais atinentes à atividade administrativa do Estado, em especial as que regulam a vida do servidor público. Outro não é o entendimento de Carlos Henrique Bezerra Leite, que enfatiza a compatibilidade da negociação coletiva no setor público graças a essa transmutação que esse processo sofre ao passar da esfera privada para a pública, quando sustenta:

"Ora, negociar coletivamente não significa que as partes sejam obrigadas a celebrar convenção ou acordo coletivo". No setor privado, como já dito, da negociação coletiva pode resultar um "contrato-lei" ou, em caso de malogro, a possibilidade de ajuizamento de dissídio coletivo, cabendo ao Judiciário Trabalhista estabelecer normas e condições, dentro dos limites fixados no vértice do ordenamento jurídico. No âmbito da Administração Pública direta, autárquica ou fundacional, é juridicamente possível que a negociação coletiva seja operacionalizada – pouco importa o nomen iuris – como um protocolo de intenções, uma mesa redonda, do qual participem, de um lado, o representante do ente público e, de outro lado, o sindicato representativo dos servidores, tudo em perfeita sintonia com os princípios fundamentais que regem o Estado Democrático de Direito. Desse protocolo de intenções poderá surgir um projeto de lei, encampando, materialmente, as cláusulas que contemplam o acordo de vontades entre as partes, pressupondo, sempre, que o representante do ente público pautará sempre a sua conduta pela

observância do princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse de classe ou particular." (LEITE, 2002).

Se a resultante da negociação coletiva no setor público deve estar em consonância com os preceitos de direito público e não só respeita como vem a fomentar o princípio da supremacia do interesse público de modo a ganhar contornos diversos daqueles existentes nas relações privadas, então surge a questão de se saber qual a natureza e o alcance dos acordos coletivos firmados em sede de negociação coletiva entre servidores públicos e a Administração Pública.

Da análise dos acordos já celebrados entre sindicatos de servidores públicos que se transformou em uma realidade social e do conteúdo do anteprojeto elaborado pela Secretaria de Recursos Humanos no Ministério do Planejamento, por meio de um Grupo de Trabalho por ela formado, que “dispõe sobre a negociação coletiva, afastamento sindical e o funcionamento da Mesa Nacional de Negociação Permanente no âmbito do Poder Executivo Federal” demonstra que os referidos acordos são, em verdade, apenas compromissos políticos, protocolo de intenções assumidas pelo governo.

O anteprojeto de lei que cuida da negociação coletiva, já aludido, ressalta no *caput* de seu art. 11 a definição de negociação coletiva e, ao estabelecer seus objetivos, mais precisamente no inciso III do mesmo artigo, externa qual será a resultante da mesma:

Art. 11. A negociação coletiva, processo de diálogo que se estabelece com vistas ao tratamento dos conflitos nas relações de trabalho, em especial: condições de trabalho, política salarial, seguridade social, direitos coletivos, melhoria do serviço público, plano de carreiras e necessidades funcionais coletivas, será exercida por intermédio da Mesa Nacional de Negociação Permanente e terá por objetivo:

I – tratar os conflitos decorrentes das relações de trabalho;

II - definir procedimentos para a explicitação de conflitos; e

III - **firmar compromissos** em que as representações compartilhem a defesa do interesse público e que propiciem a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados à sociedade, no bojo dos princípios da solidariedade e da cooperação. (sem grifo no original). (ANTEPROJETO, 2010).

Logo em seguida, no art. 13 do anteprojeto, fica claro o caráter compromissório do pacto fruto da negociação coletiva, ao se estabelecer que “caberá ao Presidente da República homologar ou aditar as proposições apresentadas pelo sistema de negociação permanente” (ANTEPROJETO, 2010).

Ora, a homologação pelo pacto feita pelo Chefe de Governo de um Estado não pode ser considerado como mera promessa populista ou eleitoreira ou como um artifício ardil

de engodo com fito de apaziguar, ainda que momentaneamente, os ânimos de servidores revoltosos com o cenário laboral que vive.

Assim, por falta de uma precisão expressa das conseqüências oriundas do pacto firmado, há que se conceber que os acordos frutos de negociação coletiva travada perante a Mesa Nacional de Negociação Coletiva é um compromisso político, mas que, diante do aspecto democrático, que passa a ser externado pela observância do procedimento a ser estabelecido pela Lei que nascerá do anteprojeto já aludido, adquire, também, contornos jurídicos, em especial em caso de descumprimento do pacto.

Ressalta-se que, em que pese a debilidade de regramento jurídico suficiente aplicável ao caso de descumprimento injustificado de acordo “homologado pelo Chefe do Executivo e da Administração Nacional” resultante de negociação coletiva que tenha sido produzido dentro do regramento que venha a ser produzido pelo Congresso Nacional não implica em ausência de conseqüências.

É da natureza das coisas, pois “para toda interação, na forma de força, que um corpo A aplica sobre um corpo B, dele A irá receber uma força de mesma direção, intensidade e sentido oposto”, enunciado que inaugura a “Terceira Lei de Newton” evidenciado uma imposição física que alicerça a mecânica clássica e que se aplica, não só as ciências naturais, mas com pequenas adequações, aplica-se, também, às ciências humanas.

Assim, seguindo o referido postulado da física, para cada ação existe uma reação inversamente proporcional, e o descumprimento de um acordo celebrado nas bases já alinhadas não ficará isento de conseqüências, pois as mesmas aparecerão, quer na esfera jurídica, quer nas esferas político-social.

Ademais, mesmo diante da já aludida ausência de “regra” jurídica que enuncia as conseqüências para a relutância injustificada de cumprimento do acordado, há princípios jurídicos aplicáveis à espécie.

Vale lembrar que como bem ensina Roque Antônio Carraza (1999, p. 31-32):

princípio é um enunciado lógico, implícito ou explícito, que, por sua grande generalidade, ocupa posição preeminência nos vastos quadrantes do Direito, e por isso mesmo, vincula, de modo inexorável, o entendimento e a aplicação das normas jurídicas que com ele se conectam.

Não é outro o entendimento de Celso Antônio Bandeira de Melo (2005, p. 888-889), para quem:

princípio é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas

compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. É o conhecimento dos princípios que preside a intelecção das diferentes partes componentes do todo unitário que há por nome de sistema jurídico positivo.

Assim, faz-se oportuno perquirir quais seriam os princípios aplicáveis à espécie. Em que pese ser um princípio de origem contratualista privado, aplica-se à matéria os princípios da boa fé e da lealdade, pois tais princípios devem estar presentes sempre que houver um acordo de vontades, ainda que surgidos no seio da Administração Pública, especialmente com a adoção literal do princípio da moralidade administrativa pela Constituição.

Outros princípios, de natureza eminentemente pública também devem nortear o tema, tais como o da moralidade e o da supremacia do interesse público.

No tocante aos princípios da boa-fé e da lealdade, vale afirmar que tais princípios devem estar presentes não só nos pactos firmados sob a ótica contratualista privada, pois estão presentes no seio da administração como corolários de outros princípios administrativo-constitucionais, em especial ao princípio da moralidade.

Celso Antônio Bandeira de Melo (2005), apoiado nos ensinamentos de Jesús Gonzáles Perez, pondera que o princípio da moralidade compreende em seu âmbito os chamados princípios da lealdade e da boa-fé.

Segundo os cânones da lealdade e da boa-fé, a Administração haverá de proceder em relação aos administrados com sinceridade e lhanza, sendo-lhe interdito qualquer comportamento astucioso, eivado de malícia, produzido de maneira a confundir, dificultar ou minimizar o exercício de direitos por parte dos cidadãos. (MELLO, 2005, p. 107).

O Administrador deve ser o exemplo de retidão para o administrado e, por conseguinte, não pode deixar de banhar todos os seus atos de lealdade e boa-fé e aqui se ressalta que o acordo a que se cuida aqui certamente foi fruto de negociação coletiva, onde as partes discutiram, ponderaram e chegaram a um consenso e, assim, ponderando seus interesses e limitações, chegaram a um resultado que dentre outras conquistas, evitaram a paralisação do serviço público por meio de movimentos extremistas como é a greve ou a desvalorização da atividade do agente público, de modo deixá-lo motivado para desenvolver seu mister.

Por conseguinte, uma vez descumprido o acordo firmado, sem justo motivo, vislumbra-se que o Administrador agiu com má-fé ao deixar que o processo negocial fluísse com fim de protelar, de ludibriar os servidores o surgimento de medidas adversas por parte



dos servidores, em especial a deflagração de greve e na mesma medida o Administrador não foi leal nem à Administração, que com tal medida conduz à eventual paralisação dos serviços públicos com conseqüências negativas para os administrados e para com os representantes dos servidores, que imbuídos do espírito de resolução dos conflitos pelo meio menos gravoso, teria sido ludibriados por “promessas vãs”.

Ressalta-se que a boa-fé é, segundo o anteprojeto de lei que disciplina a negociação coletiva, um preceito a ser observado:

Art. 3º - O processo de negociação coletiva observará os seguintes preceitos democráticos:

I – ...

II – ética e boa fé; (ANTEPROJETO, 2010).

Vale dizer que uma vez aceita a negociação coletiva, seja com arrimo em legislação seja motivada pela realidade social, a Administração deve honrar o que for acordado, sob pena de violar os princípios da boa-fé e da lealdade e, conseqüentemente, o violar, também, o princípio da moralidade.

Dirley da Cunha Junior (2008, p. 852), ao lecionar sobre o princípio da moralidade ensina que esse princípio foi sintetizado na França, em 1927, por Maurice Hauriou, que vislumbrava a moralidade administrativa como “um conjunto de regras de conduta tiradas da boa e útil disciplina interna da Administração”.

A moralidade jurídico-administrativa foi alçada a patamar constitucional, pois a Constituição de 1988, pois contemplou tal princípio em seu art. 37, que traz a obrigatoriedade, por parte da Administração Pública, de fixação de padrão de conduta honesta, proba e íntegra na gestão da coisa pública, como bem ensina Direly Cunha Junior (2008, p. 852):

Deve-se entender por moralidade administrativa um conjunto de valores éticos que fixam um padrão de conduta que deve ser necessariamente observado pelos agentes públicos como condição para uma honesta, proba e íntegra gestão da coisa pública, de modo a impor que estes agentes atuem no desempenho de suas funções com retidão de caráter, decência, lealdade, decoro e boa-fé.

Enfim, esse princípio determina o emprego da ética, da honestidade, da retidão, da probidade, da boa-fé e da lealdade com as instituições administrativas e políticas no exercício da atividade administrativa. Violá-lo macula o senso comum.

Uma vez estabelecido um compromisso em mesa de negociação coletiva com presença da Administração Pública, seguindo os procedimentos aplicáveis, e homologado pelo Presidente da República, não se pode conceber o descumprimento de tal pacto sem a devida justificativa, a qual não pode estar fulcrada em fatos ou restrições já existentes à época

do ajuste, sob pena de macular a atividade administrativa, pois tal conduta mostra-se contrária ética, da honestidade, da retidão, da probidade, da boa-fé e da lealdade e, portanto, fere o princípio constitucional-administrativo expresso da moralidade.

Vale lembrar que o princípio da supremacia do interesse público incide sobre o tema durante o processo negocial e também na execução do acordado.

Durante a negociação coletiva entre Administração Pública e servidores públicos, a Administração deve fazer valer a supremacia do interesse público, de modo a não acordar aquilo que venha a prejudicar o correto funcionamento da máquina estatal, nem acarretar prejuízo ao erário, ficando tal princípio como uma condicionante ao ajuste. Mas, uma vez levado a efeito o acordo, não pode a Administração Pública descumpri-lo, pois tal medida necessariamente é contrária ao princípio em comento, já que expõe a fragilidade da Administração e fazer o seu mister, que é administrar. Com efeito, ao assumir um compromisso e descumpri-lo, a Administração motiva a paralisação de serviços públicos, motivado pela greve de servidores públicos.

Vale dizer que o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado é um princípio geral de Direito presente em qualquer sociedade. Este princípio atribui aos atos administrativos as seguintes características: imperatividade, unilateralidade, exigibilidade, previsão legal, auto-executoriedade, e princípio da autotutela.

A despeito do princípio da supremacia do interesse público, corolário do princípio da autotutela, o Supremo Tribunal Federal já sumulou que a Administração Pública tem o dever-poder de rever seus atos, seja pela nulidade, seja pela conveniência e oportunidade, mas vale lembrar que sempre de forma motivada.

A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos, ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial. (STF. Súmula 473.)

Com efeito, a Administração Pública, em nome da supremacia do interesse público, e com arrimo da autotutela, não só pode como deve anular seus atos quando nulos ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade e aqui se insere a possibilidade de descumprir aquilo que ficou ajustado em sede de negociação coletiva entre Administração Pública e Servidores Públicos. Todavia, como todo ato da Administração, o mesmo deve respeitar a outro princípio, o da motivação.

É através do princípio da motivação que se verifica o abuso de poder, já que ele “implica para a Administração o dever de justificar seus atos, apontando-lhes os fundamentos de direito e de fato, assim como a correlação lógica entre os eventos e situações que deu por existentes e a providência tomada” (MELLO, 2005, p. 100).

De fato, “o princípio da motivação exige que a Administração Pública indique os fundamentos de fato e de direito de suas decisões.” (DI PIETRO, 2007, p. 73).

A contrário senso, inexistindo motivos minimamente plausíveis, para o descumprimento do acordado, a omissão ativa deliberada da Administração Pública e não cumprir com os termos acordados viola o princípio da motivação, além, como já ressaltado alhures, viola os princípios da lealdade, da boa-fé, corolários do princípio da moralidade, o qual também, inevitavelmente restará violado.

Como já ressaltado, ao migrar para a esfera do direito público, não se pode emprestar as mesmas características do acordo coletivo firmado em negociação coletiva no setor privado, o qual tem natureza normativa e que passa a ser fonte de direitos subjetivos dos trabalhadores da categoria contempladas no acordo. Ao migrar para o setor público, o instituto do “acordo” banha-se pelos princípios da supremacia do interesse público e pelos demais princípios de direito público norteadores da ação estatal, bem como recebe os condicionamentos legais e constitucionais, de moto a ter que se compatibilizar com os preceitos constitucionais-administrativos presentes na Carta Política.

A par de tais ponderações quanto a migração do acordo para o setor privado, há que se questionar qual seria, ou passará a ser, a natureza do acordo firmado em sede de negociação coletiva.

O acordo firmado pela Administração é um Ato Administrativo, ainda que a descumprimento não encontre sanção externada pela legislação, em especial pelos liames constitucionais que circundam a matéria e diante da incipiência da legislação regulamentadora da matéria, em que pese a evolução normativa a respeito e a expectativa de aprovação do anteprojeto de lei que cuida da matéria pelo Congresso Nacional.

Todavia, cumpre ressaltar que o acordo firmado não assume apenas a condição de Ato Administrativo, pois, pelo seu substrato o mesmo reveste-se de caráter político, pois é, em verdade, um compromisso, um protocolo de intenção, firmado por representante do Governo Estatal, com a finalidade de assegurar a continuidade dos serviços públicos, bem como fomentar a eficiência nos serviços públicos.

Assim, o acordo firmado e, conseqüentemente, seu descumprimento deliberado invade a esfera do político, externando sua natureza híbrida, uma simbiose de Ato Administrativo e de Ato Político.

Do ponto de vista jurídico, vislumbra-se, portanto, que o descumprimento, sem justo motivo, de acordo firmado entre negociação coletiva estabelecida entre Administração Pública e servidores públicos, devidamente representados por suas entidades sindicais, implica violação aos princípios administrativos da lealdade, da boa-fé, da moralidade, da motivação e da supremacia do interesse público e nesse particular vale lembrar que:

Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra. Isto porque, ao ofende-lo, abatem-se as vigas que o sustentam e alui-se todas as estruturas nelas forçadas. (MELLO, 2005, p. 889).

Em um Estado Democrático de Direito, fundado na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, que elevou a moralidade a patamar de princípio constitucional, não se pode conceber que um descumprimento injustificado e sem a devida motivação de um acordo, celebrado para promover a solução de um conflito legítimo e fruto de um processo fomentado pelo próprio governo não receba reprimenda proporcional à gravidade de tal medida, que a um só tempo, desrespeita princípios jurídicos norteadores da conduta administrativa e acaba por justificar a instauração de insegurança social, ao instigar os ânimos revoltosos de servidores públicos que, ao ver o compromisso firmado quebrado, sentir-se-ão ludibriados e, com razão, laçarão mão do direito constitucional extremado de paralisação de suas atividades.

Destarte, como conseqüência jurídica do descumprimento de acordo coletivo firmado em negociação coletiva, ainda que não exista uma sanção expressa em uma regra de direito aplicável a tal violação, há que se ter por legítima a deflagração de movimento paredista por parte dos servidores públicos, ou seja, a postura omissa de descumprir o acordado, ao menos, legitima a instauração de um movimento paredista por parte dos servidores públicos que inarredavelmente acarreta enormes prejuízos à sociedade e, por vezes, ao erário, trazendo, assim, a conseqüência social do descumprimento do acordado, pela paralisação dos serviços públicos.

Em uma seqüência maligna, as ações governamentais impensadas mais uma vez desemboca na sociedade e, como já ressaltado, contrariando o interesse público, trás enormes gravames pela paralisação dos serviços públicos por meses, tal como, notoriamente, já ocorrera com a paralisação dos serviços dos correios, do judiciário, da fiscalização, da saúde, da educação, etc.

Cumpre ressaltar, ainda na esfera do jurídico e já adentrando a esfera do político, o descumprimento deliberado e desmotivado de acordo por parte da Administração pode configurar crime de responsabilidade do agente público, no caso, do Presidente da República, de acordo com a Lei nº 1.079/50, que define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento e que aduz em seu art. 4º, inciso V:

Art. 4º São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentarem contra a Constituição Federal, e, especialmente, contra:  
(...)  
V - A probidade na administração; (BRASIL, 1950).

A mesma Lei, em seu art. 9º informa quais as condutas que atentam contra a probidade administrativa e, dentre eles, o enunciado do item “7”, dado o seu caráter aberto, possibilita a tipificação do descumprimento de acordo firmado pelo Presidente da República em negociação coletiva como crime de responsabilidade, mormente por tal ato omissivo ativo violar os princípios administrativos já informados.

Art. 9º São crimes de responsabilidade contra a probidade na administração:  
(...)  
7 - proceder de modo incompatível com a dignidade, a honra e o decôro do cargo.

Conceber como crime de responsabilidade o descumprimento de um acordo firmado em um espaço democrático fomentado pela Administração Pública, tal como a Mesa Nacional de Negociação Coletiva, e que venha a ser homologado pelo Presidente da República ou por outra pessoa, mediante delegação daquele, nos moldes propostos pelo anteprojeto que disciplina a negociação coletiva no setor público pode parecer uma postura extremada, especialmente na república presidencialista brasileira, onde a irresponsabilidade do Presidente é bem maior que qualquer outra, especialmente pelo s contornos históricos-culturais de nosso Estado.

Todavia, em um Estado minimamente comprometido com a lisura administrativa e onde o respeito ao cidadão-administrado impera, passando pelo respeito e valorização dos servidores públicos e em especial, onde os princípios constitucionais são defendidos de forma

fervorosa, tal como o espírito democrático e combativo das mazelas atentatórias à dignidade pública estatuído na Carta Magna, o descumprimento de um acordo por parte do Executivo, de forma não justificada, que venha acarretar a paralisação lícita dos servidores públicos e, conseqüentemente dos serviços públicos, trazendo prejuízos à sociedade e ao erário além de instaurar uma ambiente de insegurança jurídica é, sem sombra de dúvida, um crime de responsabilidade.

Como bem lembra José Afonso da Silva (2004, p. 548), “nos regimes democráticos não existe governantes irresponsáveis” e discorrendo quanto a responsabilidade verificável no sistema presidencialista o mestre pondera:

No presidencialismo, o próprio Presidente é responsável, ficando sujeito a sanções de perda do cargo por infrações definidas como *crimes de responsabilidade*, apuradas em *processo político-administrativo* realizado pelas Casas do Congresso Nacional.

O Presidente da República poderá, pois, cometer crimes de responsabilidade e crimes comuns. Estes, definidos na legislação penal comum ou especial. Aqueles distinguem-se em *infrações políticas*: atentado contra a União, contra o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação, contra o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais, contra a segurança interna do País (art. 85, I-IV), e *crimes funcionais*, como atentar contra a probidade na administração, a lei orçamentária e o cumprimento das leis e das decisões judiciais (art. 85, V-VII). (SILVA, 2004, p. 548-549)

Vale lembrar que o desrespeito ao pactuado em negociação coletiva só caracterizar-se-ia em caso de conversão em lei do anteprojeto que cuida da matéria, mormente a disposição que atribui ao Presidente da República homologar o pacto, ou a quem delegar tal poder. Caso não persista tal disposição, ainda assim, persiste a natureza administrativa do ato e, em caso de descumprimento injustificado do acordo, a violação aos princípios administrativos já exaltados, bem como a legitimação da deflagração de greve.

Ademais, vale lembrar que o julgamento pelos crimes de responsabilidade é um julgamento político, levado a efeito pelo Congresso Nacional em um processo de *impeachment*. Considerando a história das instituições políticas-democráticas do Brasil e o nível político-cultural de nossa sociedade, é pouco crível que, nesse momento histórico e dentro da realidade atual, o Congresso Nacional promoveria um processo por crime de responsabilidade, por afronta a probidade administrativa, por violação dos princípios da moralidade, da motivação, da supremacia do interesse público, em virtude de descumprimento

injustificado de acordo celebrado entre a Administração Pública e servidores público, representados por seus sindicatos, entabulado em Mesa Nacional de Negociação Coletiva.

Todavia, não é porque o julgamento não venha a ser realizado, por questões políticos, que a tipicidade da ilicitude não ocorrera em se verificando a deliberada frustração do ajuste constituído em bases democráticas e fomentada pelo poder público.

### **Conclusão**

Embora o instituto na negociação coletiva não tenha sido bem recebido, inicialmente, pelo Executivo e Judiciário, o instituto vem reaparecendo no cenário pátrio motivado pela dinâmica social e apresentando-se como forma de democratização das relações de trabalho e de pacificação de conflitos surgidos no seio da Administração Pública, evitando, por vezes, deflagração de movimentos paredistas reivindicatórios de melhorias para a categoria.

Muito embora a regulamentação da matéria ainda seja débil, há evolução no sentido de estabelecer os liames do instituto, mormente pela ratificação da Convenção nº 151 por parte do Governo brasileiro e pelo incentivo dado pela própria Administração Pública, agora gerida por Governo diverso daquele que vislumbrou inconstitucionalidade na adoção da negociação coletiva outrora.

A negociação coletiva vem a atender, em especial, ao interesse público e da eficiência no serviço público, na medida em que, dentro de sua possibilidade, melhora as condições de trabalho dos servidores públicos, otimizando suas atuações, e evitando o surgimento de movimentos paredistas.

O acordo resultante do processo negocial é um Ato Administrativo com reflexos políticos e o seu descumprimento, injustificado, viola os princípios da lealdade, da boa-fé, da moralidade, da motivação e da supremacia do interesse público, tendo como consequência lógica a legitimação de movimentos grevistas dos servidores públicos, paralisações essas que sempre trazem grandes prejuízos sociais e, por vezes, ao erário público; e, em uma análise mais acurada, de configuração de crime de responsabilidade, por atentar contra a probidade administrativa.

Concluí-se, assim, que o acordo celebrado em bases democráticas entre a Administração Pública e os servidores públicos assume a natureza de um Ato Administrativo,

mas com alta carga de compromisso político e que o descumprimento imotivado em cumprir o que fora pactuado constitui violação a princípios constitucionais norteadores da atuação administrativa, bem como pode configurar crime de responsabilidade por improbidade administrativa. O referido descumprimento, margem de previsão expressa quanto as suas conseqüências, dá ensejo e legitima o exercício do direito de greve por parte dos servidores públicos, independentemente de norma regulamentadora da matéria e, em uma análise mais acurada, pode, inclusive, motivar a abertura de um processo de *impeachment* do Presidente da República, caso ele tenha, por um Ato Político, homologado o acordo.

#### REFERÊNCIAS:

ANTEPROJETO de lei. Dispõe sobre a negociação coletiva e o funcionamento do Sistema Nacional de Negociação Permanente no âmbito do Poder Executivo Federal. Grupo de Trabalho. Ministério do Planejamento e Gestão. Disponível em: < <http://www.sinait.org.br/arquivos/not34cb1d61b29a6f7f0d6dab9633bfe46c.pdf> >. Acesso em 25 de out. 2010.

BRASIL. Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L1079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L1079.htm) >. Acesso em 04 de out. 2010.

BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Disponível em , < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8112cons.htm) >. Acesso em 14 de out. 2010.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm) >. Acesso em 02 de jul. de 2010.



BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 492/DF. Rel. Min. Carlos Velloso, j. 12.11.1992, voto do relator. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginador/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266382>>. Acesso em 14 jul. 2010.

CARRAZA, Roque Antonio. Curso de Direito Constitucional tributário - São Paulo : Malheiros, 1999.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. Curso de direito constitucional. – Salvador : Edições Juspodvm, 2008.

DELGADO, Maurício Godinho. Curso de direito do trabalho. 9ª ed. – São Paulo : LTr, 2010.

DEMARI, Melissa. A possibilidade da negociação coletiva entre servidores públicos e o Estado . Jus Navigandi, Teresina, ano 13, n. 2046, 6 fev. 2009. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=12289>>. Acesso em: 02 jul. 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. – 20ª ed. – São Paulo : Atlas, 2007.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. A greve do servidor público civil e os direitos humanos . Jus Navigandi, Teresina, ano 6, n. 54, fev. 2002. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2612>>. Acesso em: 02 jul. 2010.

MARTINS, Sérgio Pinto. Direito do trabalho. 26ª ed. – São Paulo : Atlas, 2010.

MARTINS, Sérgio Pinto. Greve do servidor público. – São Paulo : Atlas, 2001.

MELO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 21ª ed. – São Paulo : Malheiros Editores, 2005.

MORAES, Michelle Patrick Fonseca de. A negociação coletiva de servidor público civil no regime da Constituição Federal de 1988: a curiosa e recente experiência dos controladores de

tráfego aéreo. Jus Navigandi, Teresina, ano 11, n. 1274, 27 dez. 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9331>>. Acesso em: 02 jul. 2010.

NUNES JÚNIOR, Amandinho Teixeira. Sindicalização, negociação coletiva e direito de greve dos servidores públicos. Revista de Informação LegislativaI. Nº 130, abril/jul. 1996.

OIT. Convenção nº 151 de 1979. Disponível em <[http://www.observatoriosocial.org.br/arquivos\\_biblioteca/conteudo/1653conv\\_151.pdf](http://www.observatoriosocial.org.br/arquivos_biblioteca/conteudo/1653conv_151.pdf)>. Acesso em 15 ago. 2010.

SILVA, José Afonso. Curso de direito constitucional positivo. 23ª ed. rev. atual.- São Paulo : Malheiros Editores, 2004.