

## Parecer jurídico sobre o PL 1.893/2026: regulamentação do direito à negociação coletiva das servidoras e servidores públicos

**Ementa:** Análise do Projeto de Lei nº 1.893/2026, que dispõe sobre a negociação das relações de trabalho no setor público e a representação sindical dos servidores e empregados públicos, e altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Regulamentação da Convenção nº 151 da Organização Internacional do Trabalho. Histórico de descumprimento pelo Estado brasileiro. Veto integral ao PL nº 3.831/2015. Queixa perante a OIT. Grupo de Trabalho Interministerial (Decreto nº 11.669/2023). Distinção entre negociação das relações de trabalho e negociação coletiva celetista. Princípios, objetivos e etapas do processo negocial. Natureza jurídica do termo de acordo. Representação sindical: sindicatos, federações, confederações e centrais sindicais. Representatividade material versus representação formal. Licença remunerada para mandato classista. Regulamentação pelos entes subnacionais.

1

<b>Introdução</b> .....	2
<b>Histórico: Do descumprimento do Brasil à Convenção nº 151 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) de 1978.</b> .....	2
<b>Análise do PL 1.893/2026</b> .....	6
<b>Capítulo I — Disposições Gerais (art. 1º)</b> .....	6
<b>Capítulo II — Da Negociação das Relações de Trabalho (arts. 2º a 13)</b> .....	7
<b>Princípios (art. 2º)</b> .....	7
<b>Objetivos (art. 3º)</b> .....	9
<b>Caráter estruturado e permanente (arts. 4º e 5º)</b> .....	10
<b>Regulamentação por cada ente e Poder (art. 4º, §§ 1º e 2º)</b> .....	10
<b>Obrigatoriedade de prover meios para a negociação (art. 7º)</b> .....	11
<b>Compromisso com a efetivação dos acordos (art. 8º)</b> .....	11
<b>Etapas do processo de negociação (art. 9º)</b> .....	12
<b>Flexibilidade na composição das mesas (art. 10)</b> .....	14
<b>Representação no processo (art. 11) e representação sindical</b> .....	14
<b>Mediação (art. 12)</b> .....	17
<b>Termo de acordo (art. 13)</b> .....	18
<b>Da Licença para o Mandato Classista</b> .....	20
<b>Conclusão</b> .....	23

## Introdução

O presente parecer tem como objetivo analisar o conteúdo do PL 1.893/2026, situando-o no contexto histórico da luta pela regulamentação da Convenção 151 no Brasil. O parecer analisa o histórico de descumprimento da Convenção pelo Estado brasileiro, o percurso legislativo que antecedeu o PL, os trabalhos do GTI que produziu o texto, a análise artigo a artigo do projeto, com atenção às distinções conceituais entre a negociação das relações de trabalho no setor público e a negociação coletiva do regime celetista, e, por fim, conclui com a avaliação da importância do projeto para os servidores públicos e para a sociedade brasileira.

2

### **Histórico: Do descumprimento do Brasil à Convenção nº 151 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) de 1978.**

O texto que segue é parte da queixa apresentada por entidades sindicais representantes de servidores públicos, internacional e brasileiras, perante o diretor geral da OIT, contra o estado brasileiro, por violação da liberdade sindical e do direito de negociação coletiva (Convenção nº 151), em 12 de dezembro de 2018, e aborda com precisão os marcos legais e o contexto nacional de descumprimento à Convenção nº 151 da OIT (documento, na íntegra, em anexo).

[...]

“7. Em 7 de junho de 1978, em Genebra, na 64ª Reunião da Conferência Internacional do Trabalho, foi aprovada a Convenção nº 151 da OIT, denominada “Convenção Relativa às Relações de Trabalho na Função Pública”, entrando em vigor no plano internacional em 25 de fevereiro de 1981.

8. A Convenção, que trata do Direito de Sindicalização e Relações de Trabalho na Administração Pública, foi aprovada pelo Congresso Nacional brasileiro em 7 de abril de 2010, por meio do Decreto Legislativo nº 206.

9. O instrumento de sua ratificação foi depositado junto ao Diretor-Geral da Organização Internacional do Trabalho em 15 de junho de 2010.

10. A Convenção nº 151 entrou em vigor para a República Federativa do Brasil, no plano jurídico externo, em 15 de junho de 2011, nos termos do item 3 do Artigo 11 da Convenção, que prevê vacatio de 12 meses após a data da ratificação. E, internamente, passou a vigorar com a publicação do Decreto nº 7.944, em 6 de março de 2013.

11. Apesar da ratificação e da vigência, o Brasil não aplica a Convenção nº 151, sob o argumento de que, para isso, é necessária lei específica que regulamente a negociação coletiva dos servidores públicos no ordenamento jurídico interno.

12. A inércia do Estado brasileiro não é novidade para a Organização Internacional do Trabalho.

13. Em 2013, o Brasil recebeu requerimento dos Peritos do Comitê da OIT, publicado na 103ª Sessão da Conferência Internacional do Trabalho em 2014, que pedia ao governo a tomada de todas as medidas necessárias para adotar legislação que tipificasse explicitamente as práticas antissindiais no serviço público, com os remédios e as penalidades com força dissuasiva necessária e o fornecimento de informações sobre a provisão de facilidades e de instalações necessárias (por meio de legislação, convenções coletivas ou de arbitragem) para que os servidores públicos pudessem conduzir suas atividades sindicais legítimas, o desconto da folha do pagamento autorizado para contribuir ao custeio sindical, licença para atividades sindicais sem qualquer prejuízo aos salários e aos benefícios dos funcionários, acesso aos locais de trabalho sem atrasos e sem impedimento, e a provisão de espaço no local de trabalho, de equipamento e de infraestrutura necessária e o desenvolvimento de legislação para definitivamente reconhecer e regulamentar o direito de negociação e negociações coletivas para os servidores públicos em âmbito federal, que também poderia orientar as autoridades estaduais e municipais.

14. O Brasil recebeu, ainda, requerimento do Comitê dos Peritos em 2014, solicitando mais informações acerca do cumprimento da Convenção nº 151, especificamente, sobre o progresso acerca do desenvolvimento e a proposição de legislação criando um sistema de negociação federal com mecanismos permanentes de negociação, diálogo e mediação de conflitos na Administração Pública, constituindo um modelo para legislações estaduais e municipais.

15. Os peritos destacaram que a negociação coletiva na Administração Pública e no Serviço Público, "(...) longe de prejudicar a qualidade dos serviços públicos e o interesse geral (nacional), pode contribuir ao estabelecimento de relações de trabalho harmoniosas, contribuir à maior eficácia e efetividade dos serviços e, sobretudo, criar as condições de um trabalho decente, no qual se respeita a dignidade humana dos empregados públicos. De fato, os países que têm a negociação coletiva na administração pública demonstram também uma evolução positiva, que é reconhecida pelos próprios governos."

16. Não obstante essas manifestações da OIT, o Brasil não deu seguimento ao combate efetivo de práticas antissindiais nem ao estímulo da negociação coletiva.

17. Na Administração Pública, as reuniões entre governos e entidades sindicais se estendem sem grandes avanços, apenas para cumprir ritos formais. Ao final, costuma-se impor obstáculos já conhecidos: necessidade de autorização de órgão superior e limitações da Lei de Responsabilidade Fiscal. Geralmente, os governos impõem unilateralmente as condições de trabalho, permanecendo inertes em relação a diálogos e negociação efetiva. Deflagrados os conflitos, a Administração apresenta sua proposta e impõe as condições de trabalho. Aceita a proposta, encaminha projeto de lei ao Congresso Nacional ou ao Poder Legislativo do Estado ou Município.

Recusada, envia mesmo assim, forçando os servidores à deflagração das greves, que se arrastam indefinidamente.

PROJETO DE LEI Nº 3.831/2015 – *Estabelece normas gerais para a negociação coletiva na administração pública*

18. Após sete anos da ratificação da Convenção nº 151, o Congresso Nacional brasileiro finalmente aprovou lei específica que regulamentava a negociação coletiva do setor público internamente. O texto foi encaminhado para sanção da Presidência da República em 27 de novembro de 2017, originário do Projeto de Lei do Senado nº 397/2015 e aprovado nas duas Casas Legislativas, na Câmara dos Deputados sob a denominação PL nº 3.831/2015.

19. Desde o ano de 2015, quando o projeto de lei foi apresentando no Senado Federal, houve inúmeras audiências públicas tanto no Senado quanto na Câmara dos Deputados, com ampla participação das centrais sindicais, confederações, federações, sindicatos e associações de servidores públicos, Ministério Público do Trabalho, entidades de magistrados e representantes estatais.

20. Considerando o grau avançado de concertação social e legislativa em torno do texto apresentado, aguardava-se a sanção integral do projeto de lei, que disciplinava com regras e normas gerais a negociação coletiva no setor público, sem interferir no conteúdo a ser negociado.

21. Em 18 de dezembro de 2017, porém, foi publicado veto integral ao projeto de lei pela Presidência da República, sob o seguinte fundamento:

*“A proposição legislativa incorre em inconstitucionalidade formal, por invadir competência legislativa de estados, Distrito Federal e municípios, não cabendo à União editar pretensa norma geral sobre negociação coletiva, aplicável aos demais entes federativos, em violação aos artigos 25 e 30 da Constituição, bem como por apresentar vício de iniciativa, ao versar sobre regime jurídico de servidor público, matéria de iniciativa privativa do Presidente da República, a teor do artigo 61, § 1º, II, ‘c’, da Constituição.”*

22. Por fim, em 3 de abril de 2018, apesar de o veto ter sido derrubado no Senado Federal, a Câmara dos Deputados manteve o veto total da Presidência da República e o projeto de lei foi arquivado definitivamente<sup>1</sup>.

De 2019 a 2022, durante o governo de Jair Bolsonaro, a negociação das relações de trabalho foi marcada pela escassez de diálogo formal, congelamento salarial, tentativas legais de dificultar o financiamento sindical e ausência de avanço quanto à regulamentação da Convenção 151.

Em 28 de agosto de 2023, decorrência de promessa de campanha do governo Lula, foi publicado o Decreto nº 11.699, que instituiu Grupo de Trabalho Interministerial para

<sup>1</sup> Queixa elaborada pela advogada Fernanda Caldas Giorgi e pelos advogados Antônio Fernando Megale Lopes e José Eymard Loguercio, 2018.

<sup>2</sup>elaboração de proposta de regulamentação da negociação das relações de trabalho no âmbito da administração pública federal, sob coordenação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI).

Participaram do grupo, por disposição do Decreto, 12 representantes da bancada governamental e 12 representantes da bancada sindical, com dois indicados por cada central, sendo elas: Central dos Sindicatos Brasileiros - CSB, Central dos trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil - CTB, Central Única dos Trabalhadores - CUT, Força Sindical - FS, Nova Central Sindical de Trabalhadores - NCST e União Geral dos Trabalhadores - UGT.

Acompanharam os trabalhos, como convidados permanentes das Centrais, o Dieese, representado por Fausto Augusto Júnior, Adriana Marcolino, Mariel Angeli, e a LBS Advogadas e Advogados, representada pelos advogados Antônio Fernando Megale Lopes e Camilla Louise Galdino Cândido.

As reuniões se iniciaram em 5 de outubro de 2023 e a última reunião ocorreu em 25 de março de 2026.

A minuta, apresentada pelas Centrais, partiu do PL nº 3.831/2015, com adequação de alguns termos e formulações que pudesse abranger o maior número de servidores públicos.

Ciente da necessidade de observância à autonomia dos entes federados, conforme o art. 25 da Constituição federal, o texto se justificava em face do Art. 24, § 2º da Constituição, que estabelece a competência da União para normas gerais, sem prejuízo de que os entes federados estabeleçam normas suplementares para atender as particularidades locais, também, diante da internalização da Convenção nº 151 da OIT (Decreto nº 7.944/2013) especificamente em decorrência dos princípios constitucionais de reconhecimento da organização sindical dos servidores públicos e do direito de greve.

Os principais eixos do texto dialogado no GT foram: a liberdade sindical, como preceito constitucional indissociável do processo de democratização das relações de trabalho no âmbito da Administração Pública; a proteção ao direito de organização sindical; a negociação coletiva permanente com previsão de negociação anual; a nomeação de mediador se houver comum acordo; e o afastamento de dirigentes sindicais para mandato classista com manutenção de todos os direitos.

Nota: Alguns Estados e Municípios possuem regulamentação das negociações coletivas, como é o caso da Lei Nº 16.281, DE 3 DE JANEIRO DE 2018, do Estado do Pernambuco, que estabelece a negociação coletiva como processo de diálogo que se estabelece nas relações de trabalho, com vistas aos pleitos demandados pelas partes e ao tratamento dos conflitos, pautada pelos princípios da boa-fé, do reconhecimento das partes e do respeito mútuo, de modo permanente, de forma a assegurar os princípios básicos da Administração Pública e, ainda, o da liberdade de associação sindical.

Após amplo debate, por consenso, as Centrais Sindicais decidiram que o texto a ser enviado ao Congresso não deveria dispor sobre o direito de greve, mas se concentrar na negociação coletiva.

Em 15 de abril de 2026, no dia da Marcha da Classe Trabalhadora, em reunião com lideranças sindicais, o Presidente Lula assinou a proposta final, o PL nº 1.893/2026, encaminhado ao Congresso no dia seguinte.

A proposição aguarda despacho do Presidente da Câmara, sem definição formal de regime de tramitação ou forma de apreciação. Em 22 de abril de 2026, foi designado o Deputado André Figueiredo (PDT-CE) como relator de Plenário.

O Deputado Paulo Pimenta PT/RS apresentou Requerimento 2399/2026 solicitando a tramitação em regime de urgência. O requerimento aguarda inclusão na ordem do dia do Plenário da Câmara dos Deputados.

### **Análise do PL 1.893/2026**

O PL 1.893/2026 representa, o **consenso possível** entre as bancadas, dentro dos limites políticos e jurídicos da conjuntura atual. Estrutura-se em dois eixos: a negociação das relações de trabalho e a representação sindical. O texto é de iniciativa do próprio Poder Executivo, o que afasta o argumento de vício de iniciativa que fundamentou o veto de 2017.

A análise será feita pela ordem dos artigos dispostos na norma.

#### **Capítulo I — Disposições Gerais (art. 1º)**

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre:

- I - a negociação das relações de trabalho no setor público; e
- II - a representação sindical dos servidores e empregados públicos.

§ 1º Esta Lei aplica-se:

- I - à administração direta, autárquica e fundacional da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
  - II - aos servidores públicos da administração direta, autárquica e fundacional da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; e
  - III - aos empregados públicos da administração direta, autárquica e fundacional da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ingressos mediante concurso público, regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943.
- § 2º Esta Lei não se aplica aos empregados das empresas estatais e demais pessoas jurídicas de direito privado integrantes da administração pública indireta.

Quanto ao âmbito de aplicação, o § 1º do art. 1º estabelece que a lei se aplica à administração direta, autárquica e fundacional da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Abrange todos os servidores públicos estatutários quanto os empregados públicos regidos pela CLT, desde que ingressos mediante concurso público. A abrangência é ampla e alcança todos os entes federativos, o que reflete a natureza de norma geral que o projeto assume, nos termos do art. 24, §§ 1º e 2º, da Constituição federal.

A exclusão dos empregados das empresas estatais e demais pessoas jurídicas de direito privado integrantes da administração pública indireta (§ 2º) é coerente com o regime jurídico desses trabalhadores, que já dispõem do direito à negociação coletiva nos termos da CLT.

Merece atenção o fato de que o art. 1º não distingue os Poderes da República. Embora a expressão “administração direta” seja, por vezes, associada exclusivamente ao Poder Executivo, conforme Decreto-Lei 200/67, o PL busca superar essa ambiguidade no art. 4º, § 1º, ao determinar expressamente que o processo de negociação será instituído em cada um dos Poderes e dos órgãos constitucionalmente autônomos da União.

Interpreta-se que o Legislativo, Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública e Tribunais de Contas estão todos abrangidos na regulamentação geral da negociação coletiva, devendo cada qual apenas instituir seu processo de negociação por ato próprio.

Neste aspecto, o PL não precisaria de tamanha precaução, mas demonstra excesso de cuidado com a autonomia dos demais Poderes. Independentemente do disposto no art. 4º, os Poderes poderiam instituir regramento próprio, de modo a detalhar o seu processo negocial.

Já os Estados e Municípios, dependerão de regulamentação em norma específica, mas deverão observar os regramentos constante da norma geral, possuindo maior autonomia para dispor de determinados aspectos, como por exemplo a licença para mandato classista.

## Capítulo II — Da Negociação das Relações de Trabalho (arts. 2º a 13)

O Capítulo II constitui o núcleo do projeto e estabelece os princípios, os objetivos, a estrutura e as regras procedimentais da negociação das relações de trabalho no setor público.

### Princípios (art. 2º).

Art. 2º A negociação das relações de trabalho de que trata esta Lei, além de observar os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, previstos no art. 37, caput, da Constituição, obedecerá também aos seguintes princípios:

- I - democratização das relações de trabalho;
- II - melhoria contínua da prestação de serviços à sociedade;
- III - paridade de representação na negociação;
- IV - legitimidade dos negociadores;
- V - razoabilidade das propostas; e
- VI - transparência e boa-fé no processo de negociação.

O art. 2º submete a negociação, primeiramente, aos princípios constitucionais do art. 37, caput, da Constituição da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, e acrescenta seis princípios específicos: democratização das relações de trabalho, melhoria contínua da prestação de serviços à sociedade, paridade de representação na negociação, legitimidade dos negociadores, razoabilidade das propostas e transparência e boa-fé no processo de negociação.

A referência à melhoria contínua da prestação de serviços à sociedade como princípio da negociação vincula o processo negocial ao interesse público, sinalizando que a negociação não se destina apenas à composição de interesses entre administração e servidores, mas deve se orientar pelo aperfeiçoamento das políticas públicas. Isso está em consonância com a posição do Comitê de Peritos da OIT, que destacou que a negociação coletiva na administração pública, longe de prejudicar a qualidade dos serviços públicos, pode contribuir para o estabelecimento de relações de trabalho harmoniosas e para a efetividade dos serviços<sup>3</sup>.

O princípio da paridade de representação assegura que a mesa de negociação seja um espaço de diálogo efetivo, com representatividade equitativa de ambos os lados. Esse princípio encontra reforço no art. 11 do PL, que dispõe que as entidades sindicais e os representantes da administração participam do processo de negociação preferencialmente de forma paritária. A expressão “preferencialmente”, contudo, abre margem para configurações não paritárias, o que poderá ser objeto de debate.

A legitimidade dos negociadores exige que os representantes de ambos os lados detenham mandato legítimo para negociar em nome de suas respectivas partes. Do lado dos servidores, isso remete à representatividade das entidades sindicais, que devem ser efetivamente representativas da categoria.

Do lado da administração, o princípio conecta-se ao art. 11, § 2º, que exige a designação de representantes que detenham competência para coordenar e gerir o respectivo pessoal, e ao art. 7º, parágrafo único, que impõe a participação de representantes investidos de poderes para negociar.

<sup>3</sup> Queixa apresentada à OIT, em anexo.

A legitimidade dos negociadores endereça um problema recorrente da prática brasileira: reuniões em que a administração designava interlocutores sem qualquer autonomia decisória, que compareciam às mesas apenas para cumprir formalidades, sem poder avançar nas tratativas. A exigência de legitimidade impede, em tese, essa prática.

A razoabilidade das propostas e a transparência e boa-fé no processo de negociação referem-se às condições de conduta que as partes devem observar durante o processo. São princípios que operam como balizas comportamentais para o exercício da negociação.

A razoabilidade da proposta é importante no contexto do setor público, em que as condições de trabalho estão sujeitas a limitações constitucionais e legais. Exigir razoabilidade significa que as propostas de ambos os lados devem levar em conta essas limitações. A administração não pode se recusar a negociar invocando genericamente a impossibilidade orçamentária sem apresentar dados concretos; por outro lado, as entidades representativas não podem formular propostas que ignorem os limites institucionais do gestor público. A razoabilidade funciona, nesse sentido, como um dever recíproco de realismo que visa assegurar que a negociação produza resultados efetivamente implementáveis, evitando tanto a intransigência da administração quanto a formulação de pautas inexecutáveis.

A transparência e a boa-fé, por sua vez, são condições indispensáveis para que o processo negocial não se degenere em simulação de diálogo. A boa-fé objetiva impõe às partes o dever de negociar com sinceridade, apresentar informações verdadeiras, responder às propostas da outra parte de forma fundamentada e não utilizar a mesa de negociação como instrumento de procrastinação ou de esvaziamento do conflito sem real intenção de solucioná-lo. A transparência, por sua vez, conecta-se ao princípio constitucional da publicidade (art. 37, caput, da CF) e exige que o processo negocial, suas pautas, debates e resultados sejam acessíveis tanto aos servidores representados quanto à sociedade. A publicização do processo é, aliás, uma das etapas obrigatórias previstas no art. 9º, V, do PL.

Destaca-se que ao elevar a boa-fé a princípio expresso da negociação, o PL cria um parâmetro normativo contra o qual a conduta das partes pode ser avaliada, conferindo às entidades sindicais fundamento legal para denunciar processos negociais conduzidos de forma meramente protocolar.

### Objetivos (art. 3º).

Art. 3º Constituem objetivos da negociação das relações de trabalho de que trata esta Lei:

I - atuar para prevenir o assédio e todas as formas de discriminação;

II - prevenir e tratar os conflitos e buscar a solução por autocomposição;

[www.lbs.adv.br](http://www.lbs.adv.br)

BRASÍLIA

CAMPINAS

GOIÂNIA

SÃO PAULO

(11) 3583-8030

(61) 3366-8100

(19) 3399-7700

(62) 3626-5222

(11) 3583-8030

© brasilia@lbs.adv.br

© campinas@lbs.adv.br

© goiania@lbs.adv.br

© sp@lbs.adv.br



III - reduzir a judicialização de conflitos entre a administração pública e os servidores e os empregados públicos; e  
IV - reduzir a incidência de greves no setor público.

Cabe observar que a redução de greves como objetivo explícito da negociação é coerente com a lógica da Convenção 151, segundo a qual a greve é consequência da frustração do diálogo. Se há negociação efetiva, a tendência é que a greve se torne menos frequente. Os dados do DIEESE4 corroboram essa leitura: no primeiro semestre de 2018, das 893 greves ocorridas no País, 520 foram no setor público, muitas delas deflagradas justamente pela impossibilidade de se estabelecer canal de diálogo com a administração.

10

### Caráter estruturado e permanente (arts. 4º e 5º).

Art. 4º A negociação será realizada de forma estruturada e permanente, mediante pauta estabelecida entre a administração pública e as entidades representativas dos servidores e dos empregados públicos.

§ 1º O processo de negociação será instituído em cada um dos Poderes e dos órgãos constitucionalmente autônomos da União, conforme ato de cada Poder ou órgão constitucionalmente autônomo.

§ 2º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios regulamentarão seu processo de negociação em ato próprio, observado o disposto nesta Lei.

Art. 5º Fica assegurada, no mínimo, a negociação anual, em período estabelecido em regulamento.

Parágrafo único. A negociação anual poderá ser dispensada nas hipóteses em que houver acordo plurianual.

O art. 4º define que a negociação será realizada de forma estruturada e permanente, mediante pauta estabelecida entre a administração pública e as entidades representativas. A experiência da Mesa Nacional de Negociação Permanente, instituída em 2003 por portaria ministerial e interrompida em 2016, demonstrou que a ausência de base legal própria tornava a negociação vulnerável à inflexão política de cada governo. Ao dispor, em lei, que a negociação é permanente, o PL retira do gestor de turno a faculdade de abrir ou não o canal de diálogo.

O art. 5º complementa essa disposição ao assegurar, no mínimo, a negociação anual, que somente poderá ser dispensada na hipótese de acordo plurianual vigente.

### Regulamentação por cada ente e Poder (art. 4º, §§ 1º e 2º).

<sup>4</sup> DIEESE. Balanço das Greves de 2018. Estudos e Pesquisas, nº 89. São Paulo: DIEESE, 2019.

O § 1º determina que o processo de negociação será instituído em cada um dos Poderes e dos órgãos constitucionalmente autônomos da União, conforme ato próprio de cada Poder ou órgão. Significa que o legislativo e judiciário deverão detalhar sobre como será fundado o processo negocial, devendo seguir todo o regramento da norma. Há uma determinação.

Já o § 2º determina que os Estados, Distrito Federal e Municípios, regulamentem seu processo de negociação em ato próprio, observadas as disposições da lei federal. Para iniciar o processo negocial precisará de norma do ente.

11

Para se manter a coerência, da competência da União para editar normas gerais (art. 24, § 1º, da CF), o ideal seria a extensão da norma para todos os servidores públicos da União, conforme consta na Lei. 8112/90. Mas da forma que está o texto não impõe prejuízo aos servidores públicos dos poderes legislativo e judiciário.

O PL 1.893/2026, ao fixar apenas princípios, objetivos e etapas mínimas e remeter a regulamentação específica para estados, DF e municípios, afasta a pecha de inconstitucionalidade por violação à autonomia federativa e cria obrigação secundária aos Poderes Legislativo e Judiciário, o que não seria necessário dado o poder de regulamentar direitos dos servidores públicos federais.

### **Obrigatoriedade de prover meios para a negociação (art. 7º).**

Art. 7º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão prover os meios para a plena efetivação da negociação como mecanismo permanente de prevenção e de solução de conflitos, nos termos estabelecidos nesta Lei.  
Parágrafo único. É obrigatória a participação de representantes legitimados e investidos de poderes para negociar em nome das partes.

O art. 7º impõe a todos os entes federativos o dever de prover os meios para a plena efetivação da negociação como mecanismo permanente de prevenção e de solução de conflitos. O parágrafo único acrescenta que é obrigatória a participação de representantes legitimados e investidos de poderes para negociar em nome das partes. Essa última disposição é especialmente relevante para evitar um problema recorrente, ao vedar a designação, pela administração, de representantes sem poder decisório, que participavam das reuniões apenas para cumprir ritos formais, sem avanço efetivo nas tratativas.

### **Compromisso com a efetivação dos acordos (art. 8º).**

Art. 8º As partes signatárias dos acordos comprometem-se com a adoção de providências para a sua efetivação e com o zelo para a sua manutenção.

Parágrafo único. As deliberações resultantes da negociação estarão sujeitas a análise das áreas jurídicas e a análise de mérito do respectivo chefe de Poder ou órgão constitucionalmente autônomo

O art. 8º estabelece que as partes signatárias dos acordos se comprometem com a adoção de providências para sua efetivação e com o zelo para sua manutenção. O parágrafo único, contudo, condiciona as deliberações resultantes da negociação à análise das áreas jurídicas e à análise de mérito do respectivo chefe de Poder ou órgão constitucionalmente autônomo.

Trata-se de dispositivo que revela a tensão inerente ao modelo, pois de um lado, a negociação gera compromissos que devem ser cumpridos; de outro, o resultado está sujeito a validação por instâncias que não participaram diretamente do processo negocial. Esse é o ponto em que o modelo do PL mais se distancia da negociação coletiva celetista, pois o termo de acordo não possui eficácia normativa autônoma, depende de atos subsequentes do Poder competente para produzir efeitos jurídicos.

Para que o processo negocial não perca sua eficácia é necessário que, neste ponto, seja observada a legitimidade daqueles que compõem a mesa representando a gestão pública bem como a boa-fé objetiva. Sendo este, o aspecto mais polêmico do PL, sem consenso com a bancada de representantes dos servidores públicos.

### **Etapas do processo de negociação (art. 9º).**

Art. 9º O processo de negociação deverá ser organizado pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, consideradas as seguintes etapas:

- I - definição de calendário e cronograma de negociação;
- II - recepção da pauta;
- III - instalação do processo de negociação;
- IV - pactuação do instrumento por meio do qual os acordos serão firmados; e
- V - publicização e guarda do instrumento firmado.

A fixação de etapas mínimas em lei federal impede que os entes subnacionais regulamentem o processo de forma a esvaziá-lo, como ocorre quando a negociação depende exclusivamente de norma infralegal sujeita à revogação pelo próprio gestor.

A principal fragilidade da negociação no setor público brasileiro sempre foi a informalidade, de modo que a negociação existia quando e como o gestor de turno decidia, sem

qualquer estrutura processual que a tornasse obrigatória, rastreável e passível de controle. O PL propõe cinco etapas.

A primeira etapa é a definição de calendário e cronograma de negociação, que dialoga diretamente com o art. 5º, ao assegurar, no mínimo, a negociação anual.

A segunda etapa, da recepção da pauta, assegura o que o art. 6º, I, denomina "prerrogativa de instauração da negociação pela administração pública a partir de demanda de entidade representativa". Reconhece que as entidades sindicais têm o direito de apresentar seus pleitos e que a administração tem o dever de recebê-los formalmente. A pauta é o instrumento por meio do qual os servidores, representados por suas entidades, definem o objeto da negociação, o que deve ocorrer precedidas assembleias realizadas pelos sindicatos.

A terceira etapa, da instalação do processo de negociação, estabelece um marco temporal a partir do qual as partes estão oficialmente engajadas no processo negocial. A partir da instalação, os princípios do art. 2º passam a incidir plenamente sobre a conduta das partes. A instalação formal também é o momento em que se verifica o cumprimento do art. 7º, parágrafo único, que exige a participação de representantes legitimados e investidos de poderes para negociar. Se a administração designar interlocutores sem autonomia decisória, a irregularidade pode ser identificada e impugnada já na instalação. A instalação funciona, nesse sentido, como uma verificação de condições de procedibilidade da negociação.

A quarta etapa, da pactuação do instrumento por meio do qual os acordos serão firmados, é a etapa de resultado. O PL é cuidadoso ao falar em pactuação do "instrumento por meio do qual os acordos serão firmados", e não simplesmente em "pactuação do acordo".

Essa redação remete ao art. 13, que disciplina o termo de acordo, e reforça que o processo tem como finalidade a produção de um instrumento formal, com conteúdo definido: identificação das partes, objeto, resultados, condições de implementação e vigência. A exigência de pactuação como etapa do processo não significa que toda negociação necessariamente resultará em acordo.

O art. 13 condiciona a formalização do termo à existência de resultado "*concluída a negociação e havendo resultado*".

A leitura conjunta com o art. 6º, II, que garante o processo de negociação "*independentemente de seu resultado*", confirma que a obrigação é de meio, ou seja, negociar de boa-fé, não de resultado, chegar necessariamente a um acordo. Mas o processo deve estar estruturado para viabilizar a pactuação, se houver convergência.

Por fim, a publicização e guarda do instrumento firmado, é a etapa de prestação de contas e memória institucional. A publicização conecta-se ao princípio constitucional da publicidade e ao princípio de transparência previsto no art. 2º, VI, do PL.

Ela assegura que os servidores representados e a sociedade tenham acesso ao conteúdo dos acordos firmados, o que é condição para o controle social do processo e para a cobrança de implementação dos resultados. A guarda do instrumento é solução buscada contra o desaparecimento dos registros das negociações anteriores quando mudava a gestão, o que permitia à nova administração ignorar compromissos assumidos pela anterior. A obrigatoriedade de guarda impede essa prática e permite que as entidades sindicais e os órgãos de controle verifiquem se os termos pactuados foram efetivamente implementados.

Há, ainda, um aspecto relevante que decorre da leitura sistemática do art. 9º com o art. 4º, § 2º. As cinco etapas são fixadas em lei federal como normas gerais, mas a regulamentação específica de cada ente, como será composta a mesa, quais os prazos de cada etapa, como se dará a publicização, fica a cargo de ato próprio de cada Estado, Distrito Federal e Município.

Os sindicatos de base estadual e municipal devem ficar atentos neste aspecto, pois nada impede que um ente regulamente as etapas de forma a burocratizá-las ou esvaziá-las, estabelecendo prazos excessivamente longos, exigências documentais desproporcionais ou mecanismos de publicização insuficientes. Caso ocorra, poderão invocar os princípios do art. 2º para impugnar regulamentações que, embora formalmente observem as etapas do art. 9º, materialmente as esvaziem.

### **Flexibilidade na composição das mesas (art. 10).**

Art. 10. O processo de negociação poderá abranger um ou mais órgãos ou entidades da administração pública e uma ou mais entidades sindicais representativas, conforme estabelecido pelas partes.

O art. 10 permite que o processo de negociação abranja um ou mais órgãos ou entidades da administração e uma ou mais entidades sindicais representativas. Essa flexibilidade é importante para permitir negociações setoriais, por exemplo, uma mesa específica para servidores da saúde, outra para a educação, ou negociações centralizadas que abranjam toda a administração de um ente.

### **Representação no processo (art. 11) e representação sindical.**

Art. 11. Participam do processo de negociação das relações de trabalho, preferencialmente de forma paritária, as entidades sindicais representativas dos servidores e dos empregados públicos e os representantes da administração pública.  
§ 1º Cabe às entidades sindicais representativas dos servidores e dos empregados públicos a designação de seus representantes.

§ 2º Os representantes da administração pública, no processo de negociação, serão designados, por autoridade de cada Poder ou órgão constitucionalmente autônomo, dentre aqueles que detenham competência para coordenar e gerir o respectivo pessoal.

[...]

Art. 14. A livre associação sindical é garantida a todos os servidores e empregados públicos.

Art. 15. A representação sindical dos servidores e dos empregados públicos compreende os sindicatos, as federações, as confederações e as centrais sindicais.

Parágrafo único. No caso de inexistência de sindicatos legalmente constituídos, as associações de caráter classista poderão representar os servidores ou os empregados públicos no processo de negociação.

Art. 16. A representação sindical de servidores e empregados públicos federais será realizada por entidades nacionais, que serão responsáveis pelo processo de negociação.

O art. 11 detalha a composição do processo de negociação. As entidades sindicais designam seus representantes (§ 1º) e os representantes da administração são designados por autoridade de cada Poder ou órgão, dentre aqueles que detenham competência para coordenar e gerir o respectivo pessoal (§ 2º).

Essa exigência complementa a disposição do art. 7º, parágrafo único em que não basta designar representantes, eles devem efetivamente deter poder para negociar, o que exclui a prática de enviar às mesas interlocutores sem autonomia decisória.

O PL legitima no processo negocial os sindicatos e permite a participação de associação apenas quando não houver sindicato. Outro aspecto muito relevante é que o PL 1.893/2026 utiliza a expressão entidades sindicais representativas no art. 11, não entidades sindicais representantes. Ao falar em entidades representativas, o PL exige além da titularidade formal do registro sindical, que tenha representatividade material, que efetivamente represente interesses da base.

No direito do trabalho brasileiro, ser representante é uma condição jurídico-formal. O sindicato é representante da categoria quando detém o registro sindical perante o Ministério do Trabalho e atua na base territorial e na categoria profissional para as quais foi constituído, nos termos do art. 8º, II, da Constituição federal. A representação decorre do enquadramento sindical e do princípio da unicidade. Há um sindicato por categoria e base territorial, e esse sindicato é, por força de lei, o representante dos trabalhadores daquela categoria, independentemente do número de filiados que possua.

A representação é, portanto, uma atribuição legal: o sindicato representa a categoria porque a lei assim determina, ainda que tenha baixa adesão entre os trabalhadores. É por isso que o art. 611 da CLT permite que o sindicato celebre convenções e acordos coletivos que alcançam toda a categoria, e não apenas os filiados, no caso, ele atua como representante legal do grupo.

Ser representativo é uma condição material, de legitimidade. A representatividade diz respeito à capacidade efetiva do sindicato de expressar os interesses da base que formalmente representa. Um sindicato pode ser representante da categoria sem ser representativo, é o caso dos chamados "sindicatos de fachada", que detêm registro sindical, mas não possuem vida associativa real, não mobilizam a base, não negociam efetivamente.

A representatividade se mede por critérios como número de filiados em relação ao total da categoria, capacidade de mobilização, histórico de negociações, estrutura de atendimento, participação em instâncias de diálogo social.

No sistema brasileiro do direito do trabalho vige a unicidade sindical. Como só pode haver um sindicato por categoria e base territorial, a questão da representatividade se torna secundária já que o sindicato é representante porque é o único, e não porque é o mais representativo. Mas no serviço público, onde a organização sindical se desenvolveu de forma distinta e onde convivem diversos sindicatos na mesma unidade territorial, muitas vezes disputando a representação de uma mesma categoria, a distinção entre ser representante e ser representativo ganha relevo.

No entanto, o texto não define critérios para aferir essa representatividade e cria um espaço de indeterminação que pode ser preenchido de formas muito diversas pela regulamentação de cada ente, bem como pelos regulamentos próprios das mesas de negociação.

Em sistemas jurídicos que adotam o pluralismo sindical, como no serviço público brasileiro, na prática, a aferição da representatividade poderia reduzir o número de conflitos. Na França, por exemplo, a Lei de 2008-789, de agosto de 2008, fixou critérios objetivos de representatividade sindical, quais sejam: respeito aos valores republicanos, independência, transparência financeira, antiguidade mínima de dois anos, audiência eleitoral (obter ao menos 10% dos votos nas eleições profissionais no nível de negociação pretendido), influência e efetivos de filiados<sup>5</sup>.

Somente os sindicatos que preenchem esses critérios podem participar das negociações coletivas e assinar acordos válidos. O modelo francês demonstra que a aferição da representatividade é possível.

A ausência de critérios legais de representatividade no PL transfere essa definição para as mesas de negociação e, também, para possível regulamentação infralegal de cada ente e Poder. O risco é duplo. A administração pode adotar critérios restritivos para excluir

<sup>5</sup> FRANÇA. Loi n° 2008-789 du 20 août 2008, portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000019347122>. Acesso em: 26 abr. 2026. Critérios de representatividade sindical: art. L. 2121-1 do Code du travail, na redação dada pelo art. 1º da referida lei.

entidades incômodas, violando a autonomia sindical. Ou, a ausência de qualquer filtro pode tornar a mesa de negociação inviável pela multiplicação de entidades postulando participação.

O equilíbrio poderia ser obtido na fixação de critérios objetivos, tais como a filiação, comprovação de atividade, participação em processos anteriores, que sejam exigentes o bastante para assegurar que as entidades na mesa tenham vida sindical efetiva, mas não tão restritivos a ponto de servir como instrumento de controle político da composição da bancada dos servidores.

Essa distinção entre representação e representatividade é relevante também para a leitura do art. 15, parágrafo único, do PL, que permite às associações de caráter classista representar os servidores na ausência de sindicato legalmente constituído. A associação classista, por definição, não é representante no sentido formal pois não detém registro sindical nos termos do art. 8º da Constituição. Mas pode ser representativa no sentido material, se efetivamente agregar e expressar os interesses dos servidores de uma determinada base. O PL reconhece essa realidade ao admitir a associação como substituta caso não haja sindicato.

Em síntese, o PL fez uma opção terminológica que privilegia a substância sobre a forma ao citar entidades representativas, e não em entidades representantes. Mas ao não definir os critérios dessa representatividade, deixa aberta uma questão que pode se tornar o principal ponto de disputa na implementação da lei ou que implique disputas judiciais. É um tema que as entidades sindicais devem monitorar na regulamentação de cada ente, na formalização do processo negocial.

O art. 14 garante a livre associação sindical a todos os servidores e empregados públicos, reafirmando o preceito constitucional do art. 37, VI, da Constituição federal e ancorando o sistema de representação no princípio da autonomia sindical previsto no art. 3º da Convenção 151.

O art. 15 define que a representação sindical compreende sindicatos, federações, confederações e centrais sindicais. A enumeração reflete a organização multinível do sindicalismo dos servidores públicos no Brasil e legitima a atuação de todas essas instâncias no processo de negociação.

O art. 16 complementa o art. 15 ao dispor que, no âmbito federal, a representação será exercida por entidades nacionais. E o parágrafo único do art. 15 admite que associações de caráter classista representem os servidores na ausência de sindicato legalmente constituído, conforme anteriormente citado. A subsidiariedade é expressa pois, havendo sindicato, a associação perde a legitimidade para a negociação.

### Mediação (art. 12).

[www.lbs.adv.br](http://www.lbs.adv.br)

(11) 3583-8030

BRÁSÍLIA

(61) 3366-8100

© brasilia@lbs.adv.br

CAMPINAS

(19) 3399-7700

© campinas@lbs.adv.br

GOIÂNIA

(62) 3626-5222

© goiania@lbs.adv.br

SÃO PAULO

(11) 3583-8030

© sp@lbs.adv.br



Art. 12. Em caso de impasse relevante e persistente nas negociações, caracterizado por sucessivas reuniões sem avanço nas tratativas, as partes poderão, mediante consenso, escolher um mediador para atuar no processo de negociação.

§ 1º O mediador não fará jus a qualquer remuneração pelos serviços prestados no âmbito do processo de negociação previsto nesta Lei.

§ 2º A mediação não suspende o processo de negociação, exceto se expressamente acordado entre as partes.

O artigo é autoexplicativo, mas cabe registrar que o PL não contempla a **arbitragem** como mecanismo de solução de impasses, diferentemente do que prevê o art. 8º da Convenção 151, que menciona expressamente a mediação, a conciliação e a arbitragem. A ausência de previsão de arbitragem no PL é opção cautelosa, dada a dificuldade jurídica de submeter matérias sujeitas a reserva de lei a decisão arbitral vinculante no âmbito da administração pública.

#### Termo de acordo (art. 13).

Art. 13. Concluída a negociação e havendo resultado, será firmado termo de acordo.

Parágrafo único. O termo de acordo de que trata o caput :

I - conterá:

- a) a identificação das partes envolvidas e de seus representantes legais;
- b) o objeto negociado;
- c) os resultados alcançados com a negociação;
- d) as condições e as formas de sua implementação; e
- e) o período de sua vigência;

II - será subscrito pelos representantes das partes envolvidas na negociação; e

III - constituirá o instrumento de formalização da negociação para todos os fins previstos nesta Lei.

O termo de acordo está sujeito à validação pelo chefe do Poder competente (art. 8º, parágrafo único) e à conversão em ato normativo para produzir efeitos jurídicos. Constitui um compromisso político-institucional formalizado que, embora não possua eficácia normativa autônoma, gera responsabilidade institucional e política para as partes signatárias e confere publicidade e rastreabilidade aos resultados da negociação.

No direito do trabalho brasileiro, "negociação coletiva" é um conceito consolidado na CLT (arts. 611 e seguintes) e tem consequências jurídicas muito específicas. Na CLT, a negociação coletiva resulta em instrumentos normativos, quais sejam: o Acordo Coletivo de Trabalho (ACT) e a Convenção Coletiva de Trabalho (CCT), que possuem força de norma jurídica entre as partes. Esses instrumentos criam obrigações e direitos de aplicação direta e imediata, vinculando empregadores e empregados abrangidos, sem necessidade de qualquer ato legislativo posterior. A Reforma Trabalhista de 2017 chegou a ampliar ainda mais essa autonomia com o princípio do "negociado sobre o legislado" (art. 611-A da CLT).

No setor público, a realidade jurídica é estruturalmente diferente e o PL reconhece isso. Existem limitações constitucionais que impedem que a negociação no setor público funcione nos mesmos moldes da CLT.

Primeiro, há o princípio da reserva legal. As condições de trabalho dos servidores públicos como remuneração, jornada, carreira, dependem de lei em sentido formal (art. 37, X, da CF: a remuneração dos servidores somente pode ser fixada ou alterada por lei específica). Isso significa que, diferentemente do setor privado, as partes não podem, sozinhas, fixar condições de trabalho por mero acordo entre si. O resultado da negociação precisa ser convertido em ato normativo pelo Poder competente.

Segundo, há o princípio da legalidade orçamentária. Qualquer acordo que implique aumento de despesa com pessoal esbarra na Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) e na necessidade de previsão orçamentária. O gestor público não tem a mesma liberdade que o empregador privado para assumir compromissos financeiros.

O PL não tenta transpor a negociação coletiva da CLT para o setor público, mas cria um processo de diálogo estruturado com características próprias. O "termo de acordo" previsto no art. 13 do PL não é equivalente a um ACT ou CCT. Ele contém o objeto negociado, os resultados alcançados, as condições de implementação e o período de vigência, mas fica sujeito à análise das áreas jurídicas e à análise de mérito do chefe do Poder ou órgão (art. 8º, parágrafo único). Ou seja, o termo não tem eficácia normativa autônoma, é um compromisso político-institucional que precisa ser traduzido em atos normativos (projetos de lei, decretos, portarias) pelo Poder competente para se concretizar.

Essa é justamente a crítica que a queixa apresentada à OIT em 2018 fazia: na prática, os governos negociam, firmam acordos, mas depois não os implementam porque não encaminham os projetos de lei necessários, ou a Lei de Responsabilidade Fiscal impede a execução, ou simplesmente muda o governo e o acordo é abandonado. Com a norma cria-se um compromisso institucional para fazê-lo.

Além disso, a norma, se aprovada, cumprirá funções importantes ao criar um espaço obrigatório de diálogo, que hoje não existe na maioria dos entes, formaliza compromissos que geram responsabilidade política, reduz a unilateralidade das decisões sobre condições de trabalho e oferece alternativas à judicialização e à greve.

Vale notar que a própria Convenção 151 da OIT já reconhece essa especificidade. O art. 7 fala em "processos que permitam a negociação das condições de trabalho" ou "qualquer outro processo que permita aos representantes dos trabalhadores participarem na fixação das referidas condições" — uma formulação deliberadamente mais ampla do que a da Convenção 98 (que trata da negociação coletiva no setor privado), justamente porque reconhece que o serviço público opera sob regime jurídico distinto.

**Da Licença para o Mandato Classista**

<b>PL 1.893/2026</b>	<b>Lei 8.112/90</b>
<p>Art. 17. A Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, passa a vigorar com as seguintes alterações: “Art. 92. É assegurado ao servidor o direito à licença com remuneração para o desempenho de mandato em confederação, federação ou sindicato representativo da categoria, observados os seguintes limites:</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>§ 3º Na hipótese de inexistência de sindicatos legalmente constituídos, é assegurado ao servidor a licença de que trata o caput para desempenho de mandato em associações de caráter classista de âmbito nacional.</p> <p>§ 4º Ao servidor licenciado nos termos do disposto no caput serão asseguradas as garantias e as vantagens pessoais e previdenciárias decorrentes do cargo ocupado na data do afastamento.</p> <p>§ 5º É assegurado ao servidor o direito à licença sem remuneração para o desempenho de mandato em entidade fiscalizadora da profissão ou, ainda, para participação em gerência ou administração em sociedade cooperativa constituída por servidores públicos para prestar serviços a seus membros, observados os limites estabelecidos nos incisos I, II e III do caput .” (NR)</p>	<p>Art. 92. É assegurado ao servidor o direito à licença sem remuneração para o desempenho de mandato em confederação, federação, associação de classe de âmbito nacional, sindicato representativo da categoria ou entidade fiscalizadora da profissão ou, ainda, para participar de gerência ou administração em sociedade cooperativa constituída por servidores públicos para prestar serviços a seus membros, observado o disposto na alínea c do inciso VIII do art. 102 desta Lei, conforme disposto em regulamento e observados os seguintes limites: (Redação dada pela Lei nº 11.094, de 2005) (Regulamento) (Regulamento)</p> <p>I - para entidades com até 5.000 (cinco mil) associados, 2 (dois) servidores; (Redação dada pela Lei nº 12.998, de 2014)</p> <p>II - para entidades com 5.001 (cinco mil e um) a 30.000 (trinta mil) associados, 4 (quatro) servidores; (Redação dada pela Lei nº 12.998, de 2014)</p> <p>III - para entidades com mais de 30.000 (trinta mil) associados, 8 (oito) servidores. (Redação dada pela Lei nº 12.998, de 2014)</p> <p>§ 1º Somente poderão ser licenciados os servidores eleitos para cargos de direção ou de representação nas referidas entidades, desde que cadastradas no órgão competente. (Redação dada pela Lei nº 12.998, de 2014)</p> <p>§ 2º A licença terá duração igual à do mandato, podendo ser renovada, no caso de reeleição. (Redação dada pela Lei nº 12.998, de 2014)</p>

O PL regulamenta diretamente a licença para os servidores públicos federais e impõe o dever de regulamentação aos demais entes quanto à licença para mandato classista. A redação vigente do art. 92 da Lei 8.112/90 prevê a licença para mandato classista, mas de caráter não remunerado.



No regime atual, o servidor que se afasta para mandato sindical assume um ônus financeiro pessoal pois perde a remuneração, os reflexos remuneratórios e, a depender da interpretação, pode ter prejuízos previdenciários e funcionais. Esse ônus opera como um desincentivo à participação sindical. Servidores em início de carreira, com menor estabilidade financeira, ou servidores que ocupam funções gratificadas ficam dissuadidos de assumir mandatos sindicais. O resultado é uma seleção adversa: a atividade sindical tende a se concentrar em servidores com maior tempo de serviço e maior estabilidade financeira, o que não necessariamente reflete a composição da categoria.

A Convenção 151 da OIT, em seus arts. 4º e 6º, exige que sejam concedidas facilidades apropriadas aos representantes das organizações de trabalhadores, sem que isso prejudique o funcionamento eficiente da administração. O Comitê de Peritos da OIT, em requerimento dirigido ao Brasil na 103ª Sessão da Conferência Internacional do Trabalho em 2014, foi mais específico e pediu que o Brasil assegurasse licença para atividades sindicais sem qualquer prejuízo aos salários e aos benefícios dos funcionários. A conversão da licença em remunerada pelo PL atende diretamente a essa recomendação<sup>6</sup>.

O § 4º do novo art. 92, introduzido pelo PL, complementa essa garantia ao dispor que ao servidor licenciado serão asseguradas as garantias e vantagens pessoais e previdenciárias decorrentes do cargo ocupado na data do afastamento. Na ausência de previsão expressa, discutia-se se o servidor afastado para mandato sindical manteria o direito à contagem de tempo para fins de progressão funcional, à percepção de vantagens pessoais (adicionais por tempo de serviço, por exemplo) e à integralidade das contribuições previdenciárias. O § 4º elimina essa dúvida ao assegurar expressamente a manutenção de todas as garantias e vantagens. O servidor que se afasta para mandato sindical não sofre descontinuidade em sua vida funcional.

O § 3º do novo art. 92 cria uma modalidade de licença para o caso de inexistência de sindicatos legalmente constituídos, permitindo que o servidor se afaste para mandato em associação de caráter classista de âmbito nacional. Esse dispositivo espelha a lógica do art. 15, parágrafo único, do PL, que admite associações classistas como representantes dos servidores na negociação quando não houver sindicato.

O § 5º, por sua vez, cria modalidade de licença sem remuneração para duas hipóteses distintas: o desempenho de mandato em entidade fiscalizadora da profissão (conselhos profissionais — CREA, CRM, OAB, por exemplo) e a participação em gerência ou administração de sociedade cooperativa constituída por servidores públicos para prestar serviços a seus membros. Essas duas hipóteses não guardam relação direta com a atividade

<sup>6</sup> OIT. Comitê de Peritos sobre a Aplicação de Convenções e Recomendações (CEACR). *Direct Request* — adotado em 2014, publicado na 104ª Sessão da Conferência Internacional do Trabalho (2015). Convenção sobre Relações de Trabalho na Função Pública, 1978 (nº 151) — Brasil (Ratificação: 2010). Genebra: OIT, 2014. Disponível em: <https://normlex.ilo.org> (perfil do Brasil, Convenção 151).

sindical pois referem-se a atuação em entidades de natureza diversa (conselhos profissionais e cooperativas). A opção pela licença sem remuneração nessas hipóteses reflete o entendimento de que o fundamento da licença remunerada é a atividade sindical *stricto sensu*, a representação dos interesses coletivos da categoria perante o empregador público, enquanto a atuação em conselhos profissionais ou cooperativas, embora meritória, serve a finalidades distintas que não justificam a manutenção da remuneração pelo ente público.

As facilidades que a Convenção exige, inclusive a licença, destinam-se à viabilização da atuação sindical, não de qualquer atividade associativa.

O art. 18, por fim, estabelece que cabe aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios dispor sobre a licença classista no âmbito de seus regimes jurídicos e sobre as garantias e vantagens do servidor afastado. A remissão é necessária porque a alteração no art. 92 da Lei 8.112/90 alcança exclusivamente os servidores federais e não dos servidores estaduais e municipais, que são regidos por estatutos próprios.

Contudo, não se limita a reconhecer a competência dos entes subnacionais; ele impõe o dever de legislar. Ao dispor que "cabe aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios dispor sobre a licença para o desempenho de mandato classista". Trata-se de norma geral que obriga os entes subnacionais a incluírem em seus estatutos a previsão de licença para mandato sindical. No regime atual, muitos municípios simplesmente não preveem a licença classista em seus estatutos, o que na prática impede o exercício da atividade sindical pelo servidor eleito para mandato. Com o art. 18, a omissão legislativa do município passa a configurar descumprimento de norma federal.

O que o art. 18 não faz é fixar parâmetros mínimos para a licença nos entes subnacionais. Diferentemente do art. 17, que define expressamente que a licença federal será remunerada e com manutenção de garantias, o art. 18 remete integralmente ao ente subnacional a definição do regime da licença. Se será remunerada ou não, quais garantias serão mantidas, quais os limites de servidores afastados.

Essa assimetria pode se tornar objeto de questionamento à luz da Convenção 151, que se aplica igualmente a todos os níveis da federação. Se a Convenção exige facilidades apropriadas para a atuação sindical, a previsão de licença sem remuneração no âmbito municipal ou estadual pode ser considerada insuficiente para atender a esse padrão internacional. O argumento contrário, contudo, é que a autonomia federativa impede a União de impor aos entes subnacionais o custeio da licença remunerada, que tem impacto financeiro e deve ser avaliado conforme a realidade de cada ente.

Mais uma vez, essa tensão entre o piso internacional da Convenção 151 e a autonomia federativa é, na verdade, a mesma que perpassa todo o PL, a lei federal fixa normas gerais e princípios, mas deixa aos entes a regulamentação específica, com o risco de que a

regulamentação fique aquém do padrão exigido pela Convenção. O acompanhamento da regulamentação pelos entes subnacionais será fundamental para verificar se a liberdade conferida pelo art. 18 será exercida em conformidade com os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

Por fim, no escopo da licença, a norma não incluiu a representação das Centrais Sindicais, o que deverá ser objeto de emenda, uma vez que a Lei nº 11.648/2008 reconhece formalmente as centrais sindicais, cujas atribuições são de coordenar a representação dos trabalhadores por meio das organizações sindicais a elas filiadas e de participar de negociações em fóruns, colegiados de órgãos públicos e demais espaços de diálogo social.

23

### Conclusão

O PL 1.893/2026 representa avanço importante para o desfecho de um processo histórico que se estende por mais de quatro décadas, desde a aprovação da Convenção 151 pela OIT em 1978, e que no Brasil acumula mais de 15 anos de descumprimento após a ratificação em 2010. O projeto é fruto do Fórum do Trabalho, de 2003, de um percurso que passou pela criação e interrupção da Mesa Nacional de Negociação Permanente, pela aprovação e veto do PL 3.831/2015, pela queixa das entidades sindicais à OIT em 2018 e pelos trabalhos do GTI instituído em 2023. Essas etapas contribuíram para a maturação do texto que agora chega ao Congresso Nacional.

Como mencionado, o PL representa o consenso possível entre as bancadas governamental e sindical, dentro dos limites políticos e jurídicos da conjuntura atual. A opção por não incluir a regulamentação do direito de greve reflete avaliação estratégica das centrais sindicais quanto à dificuldade de consenso com a composição do Congresso. A iniciativa pelo próprio Poder Executivo afasta os fundamentos do veto de 2017. O texto, embora não contemple todas as reivindicações da bancada dos servidores, avança significativamente ao instituir em lei o que até então dependia de portaria ministerial ou da vontade política do gestor de turno.

A análise do PL revelou avanços, destacam-se: a instituição da negociação como processo permanente e obrigatório, com periodicidade mínima anual; a fixação de princípios que vinculam a conduta das partes, especialmente a boa-fé e a transparência; a exigência de representantes com poder efetivo de negociação; a definição de etapas procedimentais mínimas que conferem rastreabilidade e controle ao processo; a abrangência a todos os Poderes e órgãos constitucionalmente autônomos; a conversão da licença para mandato classista em remunerada no âmbito federal, com manutenção de garantias; e a obrigatoriedade de que Estados, DF e Municípios regulamentem seus processos de negociação e de licença sindical.

Há pontos de atenção, identificaram-se: a inexistência de sanções para a administração que descumprir as obrigações de negociar; a ausência de critérios objetivos de representatividade sindical, que pode gerar disputas e manipulação na composição das mesas; a falta de parâmetros mínimos para a licença classista nos entes subnacionais; e o desafio de implementação.

O aspecto nodal do PL reside no equilíbrio entre o piso internacional estabelecido pela Convenção 151 e a autonomia federativa dos entes subnacionais. O projeto fixa normas gerais e princípios de alcance nacional, mas remete a regulamentação específica a cada ente. Essa construção respeita a Constituição, mas cria o risco de que a regulamentação fique aquém do padrão exigido pela Convenção. O acompanhamento vigilante da regulamentação pelos entes subnacionais pelas entidades sindicais, pelas confederações, pelos órgãos de controle será fundamental para que a lei produza efeitos concretos e não se converta em letra morta.

A aprovação do PL 1.893/2026 é, para os servidores públicos, uma conquista histórica. Pela primeira vez, a negociação das relações de trabalho no setor público se tornará um direito assegurado em lei.

Para a sociedade, o projeto representa a institucionalização do diálogo como método de gestão das relações de trabalho na administração pública, com potencial de reduzir conflitos, greves e judicialização, e de contribuir para a melhoria dos serviços públicos. O PL dá cumprimento, enfim, ao compromisso internacional assumido pelo Brasil há mais de 15 anos perante a Organização Internacional do Trabalho.

A tramitação no Congresso Nacional exigirá mobilização permanente das entidades sindicais para assegurar a aprovação do texto e, tanto quanto possível, o aperfeiçoamento dos pontos identificados neste parecer. A regulamentação posterior por cada ente demandará igual atenção, para que o piso normativo fixado pelo PL não seja esvaziado na implementação.

Brasília, 28 de abril de 2026.

**JOSÉ EYMARD LOGUERCIO**

**OAB/SP 103.250 e OAB/RJ 261.256**

**CAMILLA LOUISE GALDINO CANDIDO**

**OAB/SP 487.418 e OAB/DF 28.404**

**MÁDILA BARROS SEVERINO DE LIMA**  
**OAB/DF nº 53.531**

**ANTONIO FERNANDO MEGALE LOPES**  
**OAB/DF 23.**

Anexo I – Queixa a OIT

Anexo II- Quadro de vantagens do PL 1.893/26

Aspecto	Importância
<b>Cumprimento de compromisso internacional</b>	Dá cumprimento efetivo à Convenção 151 da OIT, ratificada pelo Brasil em 2010 e pendente de regulamentação há mais de 15 anos. Atende às recomendações do Comitê de Peritos da OIT dirigidas ao Brasil em 2013 e 2014.
<b>Superação da unilateralidade</b>	Substitui o modelo em que o gestor público decide sozinho sobre condições de trabalho por um processo de diálogo estruturado, obrigatório e permanente, com participação das entidades sindicais representativas dos servidores.
<b>Base legal própria</b>	Institui direito a negociação em lei federal, conferindo estabilidade institucional ao processo.
<b>Abrangência nacional</b>	Alcança todos os entes federativos (União, Estados, DF e Municípios), todos os Poderes (Executivo, Legislativo, Judiciário) e órgãos constitucionalmente autônomos (MP, Defensoria, Tribunais de Contas).
<b>Redução de greves e judicialização</b>	Ao criar canais de diálogo obrigatórios, o PL ataca a causa principal das greves no setor público: a ausência de espaço para negociação. Em 2018, 58,2% das greves no Brasil foram no setor público, muitas deflagradas pela impossibilidade de diálogo.
<b>Boa-fé como parâmetro normativo</b>	Eleva a boa-fé e a transparência a princípios expressos da negociação, criando fundamento legal para denunciar processos conduzidos de forma meramente protocolar.
<b>Etapas obrigatórias</b>	Fixa cinco etapas mínimas que conferem rastreabilidade e controle ao processo de negociação, impedindo o esvaziamento por regulamentações locais que burocratizem ou suprimam fases.

<b>Licença remunerada para mandato sindical</b>	Converte a licença classista federal de sem remuneração para com remuneração, com manutenção de garantias pessoais e previdenciárias.
<b>Melhoria dos serviços públicos</b>	Vincula a negociação ao princípio da melhoria contínua da prestação de serviços à sociedade, sinalizando que o processo não serve apenas aos interesses dos servidores, mas ao aperfeiçoamento das políticas públicas.
<b>Impacto municipal e estadual</b>	Cria, pela primeira vez, um direito dos servidores municipais e estaduais à negociação, obrigando municípios que nunca tiveram canal de diálogo a regulamentar e manter processos de negociação e a legislar sobre licença classista.
<b>Iniciativa do Executivo</b>	Afasta os dois fundamentos do veto de 2017 (vício de iniciativa e invasão de competência), fortalecendo a constitucionalidade do projeto e sua viabilidade política.

Foi utilizada a ferramenta de IA Generativa Claude- Opus 4.6 estendido para auxiliar revisão e estruturação da tabela. O uso foi limitado à edição de linguagem, sendo todas as análises de dados, interpretações e conclusões de autoria humana e de responsabilidade técnica exclusiva de Camilla Louise Galdino Cândido.