

Parecer Jurídico sobre a legitimidade para representar os servidores públicos na negociação das relações de trabalho no setor público - Projeto de Lei nº 1.893/2026

Consultantes: Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Federal- CONDSEF, Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Municipal - CONFETAM, Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE, Federação de Sindicatos de Professores e Professoras de Instituições Federais de Ensino Superior e de Ensino Básico Técnico e Tecnológico - PROIFES, Confederação Nacional dos Trabalhadores em Seguridade Social - CNTSS, Sindicato Nacional dos Servidores e demais Agentes Públicos das Agências Nacionais de Regulação - SINAGENCIAS, Federação Nacional dos Servidores e Empregados Públicos Estaduais e do Distrito Federal - FENASEPE, todas filiadas à Central Única dos Trabalhadores e Trabalhadoras – CUT.

Assunto: Do ponto de vista jurídico, quem deve representar os servidores públicos na negociação das relações de trabalho, no contexto do PL n.º 1.893/2026?

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E SINDICAL. PL Nº 1.893/2026. NEGOCIAÇÃO DAS RELAÇÕES DE TRABALHO NO SETOR PÚBLICO. CONVENÇÃO Nº 151 DA OIT. LEGITIMIDADE NEGOCIAL. CENTRALIDADE CONSTITUCIONAL DA REPRESENTAÇÃO SINDICAL (CF, ART. 8º, III E VI; ART. 37, VI). ASSOCIAÇÕES CIVIS: REPRESENTAÇÃO DE FILIADOS MEDIANTE AUTORIZAÇÃO EXPRESSA (CF, ART. 5º, XXI; STF, RE 573.232 E RE 612.043), INCOMPATÍVEL COM A CELEBRAÇÃO DE TERMO DE ACORDO DE ALCANCE GERAL. CONVENÇÕES NºS 98, 135, 151 E 154 DA OIT E RECOMENDAÇÃO Nº 159. DECLARAÇÃO INTERPRETATIVA DO DECRETO LEGISLATIVO Nº 206/2010: “ORGANIZAÇÕES DE TRABALHADORES” SÃO APENAS AS CONSTITUÍDAS NOS TERMOS DO ART. 8º DA CONSTITUIÇÃO. DIREITO COMPARADO CONVERGENTE. CONCLUSÃO: APENAS ENTIDADES SINDICAIS DEVEM FIGURAR COMO PARTE LEGÍTIMA DA NEGOCIAÇÃO DAS RELAÇÕES DE TRABALHO NO SETOR PÚBLICO.

SUMÁRIO

1.	A CONSULTA	2
2.	DO ASSOCIATIVISMO À LIBERDADE SINDICAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS.....	3
3.	DISTINÇÃO CONSTITUCIONAL ENTRE SINDICATO E ASSOCIAÇÃO	6
4.	O ALCANCE DOS ARTS. 8º, VI, E 37, VI, DA CONSTITUIÇÃO	7
5.	A NATUREZA DA NEGOCIAÇÃO DAS RELAÇÕES DE TRABALHO NO SETOR PÚBLICO E O TERMO DE ACORDO	8
6.	A CONVENÇÃO Nº 151 DA OIT, A RECOMENDAÇÃO Nº 159 E A DECLARAÇÃO INTERPRETATIVA DO CONGRESSO NACIONAL.....	10
7.	A EXCEÇÃO DO § 2º DO ART. 11 DO SUBSTITUTIVO	13
8.	CONCLUSÃO.....	14

1. A CONSULTA

Consultaram-nos, em 13 de julho de 2026, sindicato, confederações e federações supramencionadas acerca da legitimidade subjetiva para a negociação das relações de trabalho no setor público, em especial, sobre a centralidade dos sindicatos na representação dos trabalhadores em contraposição à atuação das associações, com o objetivo de subsidiar tecnicamente os debates sobre a matéria no contexto do Projeto de Lei nº 1.893/2026.¹

2

A proposição, destinada a regulamentar a Convenção nº 151 e a Recomendação nº 159 da Organização Internacional do Trabalho (OIT)², estrutura o sistema de representação dos servidores públicos em torno das entidades sindicais, notadamente, sindicatos, federações, confederações e centrais. Os substitutivos³ apresentados pelo deputado André Figueiredo (PDT-CE), especificamente no art. 11, acrescentaram ao texto encaminhado pela Presidência da República a participação das associações, nos seguintes termos (do segundo substitutivo):

Art. 11. A representação sindical dos servidores e dos empregados públicos compreende os sindicatos, as federações, as confederações e as centrais sindicais.

§ 1º A entidade sindical representativa, legalmente constituída, poderá convidar ou **anuir que associação de caráter classista participe do processo de negociação**, desde que a associação:

I - tenha sido constituída há pelo menos 10 (dez) anos; e

II - conte com base de associados que corresponda a pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) do total de servidores ou empregados públicos representados.

§ 2º As carreiras integrantes da magistratura e das funções essenciais à Justiça, previstas nos Capítulos III e IV do Título IV da Constituição Federal, poderão, **independentemente de convite ou anuência de entidade sindical representativa legalmente constituída, ser representadas por associações legalmente constituídas, desde que estas cumpram os requisitos indicados nos incisos I e II do § 1º deste artigo.**

§ 3º **No caso de inexistência de entidades sindicais representativas, legalmente constituídas, as associações de caráter classista poderão representar os servidores ou os empregados públicos no processo de negociação.**⁴

[...]

O escopo do parecer recai especificamente sobre a legitimidade para representar os servidores públicos no processo negocial. As entidades associativas apresentaram manifestações públicas e sugestões de emenda

¹ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei nº 1.893/2026, que dispõe sobre a negociação das relações de trabalho no setor público e sobre a representação sindical de servidores e empregados públicos. Ficha de tramitação. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2617268>.

² A Convenção nº 151 e a Recomendação nº 159 da OIT foram aprovadas pelo Decreto Legislativo nº 206/2010, promulgadas pelo Decreto nº 7.944/2013 e hoje se encontram consolidadas no Anexo LXXII do Decreto nº 10.088/2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10088.htm.

³ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei nº 1.893/2026, que dispõe sobre a negociação das relações de trabalho no setor público e sobre a representação sindical de servidores e empregados públicos. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2636996>.

⁴

destinadas a assegurar-lhes assento nas mesas de negociação ao lado das entidades sindicais, o que tem suscitado questionamentos acerca de sua legitimidade.

As entidades associativas sustentam que a Constituição impõe a participação sindical, mas não a exclusividade; que a negociação no setor público, por não gerar norma de eficácia direta, toleraria a pluralidade de interlocutores; que a Convenção nº 151 empregaria a expressão ampla “organizações de trabalhadores”; e que a trajetória histórica do associativismo dos servidores recomendaria sua preservação no processo negocial. O presente Parecer analisa se tais proposições encontram amparo no direito nacional e nas convenções internacionais ratificadas pelo Brasil.

O Parecer fundamenta que a reserva sindical da legitimidade negocial decorre do desenho constitucional de 1988 e dos exatos termos em que o Brasil se vinculou à Convenção nº 151.

O constituinte fez uma escolha inequívoca na qual **a interlocução coletiva de trabalho é função exclusivamente sindical**, conforme se depreende do art. 8º, VI, da Constituição, segundo o qual “é obrigatória a participação dos sindicatos nas negociações coletivas de trabalho”. Ao estender ao servidor público “o direito à livre associação sindical” (art. 37, VI), a Constituição utilizou deliberadamente o adjetivo sindical, incorporando ao regime dos servidores o sistema do art. 8º, com suas prerrogativas e com seus ônus.

Para demonstrar essa construção jurídica, o Parecer desenvolve-se em seis capítulos, além desta introdução e da conclusão. O capítulo 2 recupera a trajetória histórica do associativismo dos servidores e demonstra que a Constituição de 1988 ampliou a liberdade sindical e manteve as associações, distingue representação e representatividade. O capítulo 3 delimita as figuras do sindicato e da associação no ordenamento e na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. O capítulo 4 examina o alcance dos arts. 8º, VI, e 37, VI, da Constituição. O capítulo 5 analisa a natureza da negociação das relações de trabalho no setor público e os efeitos do termo de acordo. O capítulo 6 trata da Convenção nº 151, da Recomendação nº 159 e da declaração interpretativa do Decreto Legislativo nº 206/2010. O capítulo 7 examina a exceção do § 2º do art. 11 do Substitutivo e a proposta de regra de transição em favor das associações.

2. DO ASSOCIATIVISMO À LIBERDADE SINDICAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS

Durante a maior parte do século XX, o servidor foi juridicamente proibido de se sindicalizar: a Consolidação das Leis do Trabalho, em seu art. 566, vedava expressamente a sindicalização dos “servidores do Estado e os das

instituições paraestatais”⁵; as Constituições de 1967 (art. 157, § 7º) e de 1969 (art. 162) proibiam a greve nos serviços públicos⁶; e o Decreto-Lei nº 1.632/1978 criminalizava a ação coletiva do funcionalismo. Nesse longo período de interdição, foram as associações civis de classe que mantiveram viva a organização coletiva dos servidores, acumulando pautas, formando quadros e exercendo a interlocução possível com a Administração Pública.

A Assembleia Nacional Constituinte conhecia essa trajetória, pois muitas das entidades que participaram do debate eram associações de servidores. A escolha de 1988 foi assegurar ao servidor público civil a liberdade de associação sindical e, ao mesmo tempo, preservar o espaço constitucional das associações, atribuindo a cada figura funções próprias, o que se denota no art. 37, VI, da Constituição⁷.

A energia organizativa acumulada nas associações desaguou, a partir de outubro de 1988, na fundação massiva de sindicatos de servidores. Muitas entidades históricas converteram-se em sindicato, levando consigo patrimônio, filiados e tradição de luta⁸.

A associação que pretenda exercer prerrogativas sindicais pode reorganizar-se como entidade sindical, mediante adequação estatutária e observância dos requisitos constitucionais, legais e registrais aplicáveis, ou participar, pelos mecanismos democráticos previstos no estatuto, da direção do sindicato existente. Convém esclarecer que a fundação independe de autorização estatal, mas o registro sindical é necessário ao exercício da representação sindical e à aferição da unicidade (art. 8º, caput e I).

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, mesmo nas hipóteses de baixa adesão entre os

⁵BRASIL. Decreto-Lei nº 5.452/1943 (CLT), art. 566. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm.

⁶BRASIL. Constituição de 1967, art. 157, § 7º; Emenda Constitucional nº 1/1969, art. 162. Sobre o período, ver o Decreto-Lei nº 1.632/1978, que proibia a greve nos serviços públicos e em atividades essenciais. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del1632.htm.

⁷BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, art. 37, VI: “é garantido ao servidor público civil o direito à livre associação sindical”. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

⁸É o exemplo da ANDES — fundada em 1981 como Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior e transformada em sindicato nacional em novembro de 1988. Disponível em: <https://40anos.andes.org.br/>.

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. Neste caso, ele atua como representante legal do grupo.

O PL nº 1.893/2026 menciona em diversos artigos, além da representação, que o sindicato deve ser representativo, ou seja, uma condição material, de legitimidade. A representatividade diz respeito à capacidade efetiva de o sindicato 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.

Veja-se a redação do projeto em análise:

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.

[...]

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.

Ao citar entidades sindicais representativas, exige além da titularidade formal do registro sindical, que tenha representatividade material, ou seja, que efetivamente represente interesses da base.

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, **com a representação** de uma mesma categoria, a distinção entre ser representante e ser representativo ganha relevo.

As associações, por sua vez, no sistema jurídico, detêm apenas **a representatividade de seus associados** e não de toda categoria. Elas não detêm a representação, pois não preenchem os requisitos jurídicos, como o registro sindical.

3. DISTINÇÃO CONSTITUCIONAL ENTRE SINDICATO E ASSOCIAÇÃO

6

O ordenamento brasileiro conformou sindicato e associação como figuras distintas, com estatutos, funções e responsabilidades próprios.

A associação civil é a união de pessoas que se organizam para fins não econômicos, disciplinada pelos arts. 53 a 61 do Código Civil⁹ e protegida pelas liberdades do art. 5º, XVII a XXI, da Constituição. **Não se submete à unicidade sindical nem representa automaticamente toda a categoria. Nos termos do art. 5º, XXI, representa seus filiados, judicial ou extrajudicialmente, quando expressamente autorizada, sem prejuízo das hipóteses legais de legitimação coletiva autônoma.**

O sindicato, por sua vez, tem centralidade na representação direta dos trabalhadores. Diferentemente das associações, submete-se ao registro sindical, pelo qual o poder público afere a observância da unicidade, como assentado na Súmula 677 do Supremo Tribunal Federal¹⁰; representa toda a categoria em determinada base territorial, e não apenas os seus filiados (art. 8º, III); é vedada a interferência e a intervenção do Poder Público em sua organização (art. 8º, I); seus dirigentes gozam de garantias contra a dispensa (art. 8º, VIII); e sobre ele recaem os deveres correlatos de democracia interna, assembleia da categoria, prestação de contas e responsabilidade pelos instrumentos que celebra.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consolidou essa distinção em teses de repercussão geral. Aos sindicatos, o Tribunal reconheceu, no RE 883.642 (Tema 823)¹¹, a mais ampla legitimidade:

“Os sindicatos possuem ampla legitimidade extraordinária para defender em juízo os direitos e interesses coletivos ou individuais dos integrantes da categoria que representam, inclusive nas liquidações e execuções de sentença, independentemente de autorização dos substituídos.”

⁹BRASIL. Lei nº 10.406/2002 (Código Civil), arts. 53 a 61. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm.

¹⁰STF. Súmula 677: “Até que lei venha a dispor a respeito, incumbe ao Ministério do Trabalho proceder ao registro das entidades sindicais e zelar pela observância do princípio da unicidade.” Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=2316>.

¹¹STF. RE 883.642 RG, rel. Min. Ricardo Lewandowski, Plenário, j. 18/6/2015 (Tema 823). Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4758938&numeroProcesso=883642&classeProcesso=RE&numeroTema=823>.

Nas ações coletivas ordinárias, prevista no art. 5º, XXI, as associações só podem representar seus filiados mediante autorização (assemblear ou individual). No entanto, existem distintas formas de intervir juridicamente para defesa de interesses coletivos ou individuais homogêneos. por meio da Lei da Ação Civil Pública e pelo Código de Defesa do Consumidor. As referidas leis, conferem legitimação autônoma às associações que preencham certos requisitos legais, hipótese de substituição processual distinta da representação autorizada examinada nos Temas 82 e 499, que se referem às ações coletivas ordinárias previstas na Constituição.

Na representação prevista na Constituição, a diferença de atuação é relevante, pois o sindicato age em nome da categoria, sem procuração; a associação age em nome dos seus filiados, mediante autorização.

A Constituição protege com igual vigor a existência, a autonomia e a atuação das associações e dos sindicatos; o que não fez foi atribuir-lhes a mesma função. Ao sindicato deu a representação da categoria com universalidade; à associação, a representação dos filiados. Equivalência de proteção não é fungibilidade de funções.

4. O ALCANCE DOS ARTS. 8º, VI, E 37, VI, DA CONSTITUIÇÃO

O art. 8º, VI, da Constituição torna “obrigatória a participação dos sindicatos nas negociações coletivas de trabalho”.

O inciso III do mesmo artigo dispõe que “ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria”, e negociar as condições de trabalho da categoria é a mais típica das defesas de seus interesses coletivos.

Quando a Constituição diz a quem “cabe” determinada função e desenha minuciosamente a instituição a qual a atribui (registro, unicidade, base territorial, garantias, custeio), a atribuição é exclusiva, salvo exceção aberta pelo próprio texto constitucional.

A aplicação da unicidade sindical à representação dos servidores públicos existe para preservar a unidade de representação da categoria, para que os trabalhadores falem ao empregador por uma só voz em cada base. Admitir na mesa, ao lado dos sindicatos, associações sobrepostas da mesma base é produzir, por via oblíqua, exatamente o resultado que a unicidade veda, o da fragmentação da categoria perante o empregador. O que, evidentemente, é inconstitucional.

Por fim, o art. 37, VI, ao garantir ao servidor a “livre associação sindical”, incorpora para o setor público o sistema sindical do art. 8º, no que couber, sem necessidade de repetir seus incisos. No plano infraconstitucional, a

coerência é a mesma, a CLT reserva aos sindicatos a celebração de convenções e acordos coletivos (art. 611)¹² e a Lei nº 8.112/1990 assegura ao servidor o direito à livre associação sindical (art. 240)¹³.

Foi exatamente assim que o Supremo Tribunal Federal procedeu ao julgar os MI 670, 708 e 712¹⁴: diante da omissão do legislador quanto à greve do servidor (art. 37, VII), mandou aplicar a Lei nº 7.783/1989, que atribui de forma prioritária à entidade sindical a competência para convocação de assembleia com o fim de definir as reivindicações e deflagrar o movimento grevista (art. 4º)¹⁵. Todo o ciclo do conflito coletivo no serviço público, da assembleia à greve, foi conformado pelo Supremo segundo as regras do Direito Coletivo do Trabalho, que atribuem aos sindicatos a representação da categoria, nas negociações e nas greves.

5. A NATUREZA DA NEGOCIAÇÃO DAS RELAÇÕES DE TRABALHO NO SETOR PÚBLICO E O TERMO DE ACORDO

A negociação no setor público é fruto de uma árdua batalha. Uma das frentes de dificuldades para o reconhecimento deste direito ocorreu dentro da esfera do Poder Judiciário. Em 1992, o Supremo Tribunal Federal declarou, na ADI 492¹⁶, a inconstitucionalidade da negociação coletiva e do dissídio coletivo então previstos no art. 240 da Lei nº 8.112/1990, e a Súmula 679 cristaliza que “a fixação de vencimentos dos servidores públicos não pode ser objeto de convenção coletiva”¹⁷. É por isso que o PL nº 1.893/2026 não cria convenções coletivas no serviço público, mas institui um processo negocial permanente cujo produto é o termo de acordo, sujeito a análise jurídica

¹²BRASIL. Decreto-Lei nº 5.452/1943 (CLT), art. 611. Art. 611 - Convenção Coletiva de Trabalho é o acordo de caráter normativo, pelo qual dois ou mais Sindicatos representativos de categorias econômicas e profissionais estipulam condições de trabalho aplicáveis, no âmbito das respectivas representações, às relações individuais de trabalho.

§ 1º É facultado aos Sindicatos representativos de categorias profissionais celebrar Acordos Coletivos com uma ou mais empresas da correspondente categoria econômica, que estipulem condições de trabalho, aplicáveis no âmbito da empresa ou das acordantes respectivas relações de trabalho

§ 2º As Federações e, na falta desta, as Confederações representativas de categorias econômicas ou profissionais poderão celebrar convenções coletivas de trabalho para reger as relações das categorias a elas vinculadas, inorganizadas em Sindicatos, no âmbito de suas representações. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm.

¹³BRASIL. Lei nº 8.112/1990, Art. 240. Ao servidor público civil é assegurado, nos termos da Constituição Federal, o direito à livre associação sindical e os seguintes direitos, entre outros, dela decorrentes: a) de ser representado pelo sindicato, inclusive como substituto processual. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm.

¹⁴STF. MI 670, rel. p/ o acórdão Min. Gilmar Mendes; MI 708, rel. Min. Gilmar Mendes; MI 712, rel. Min. Eros Grau — Plenário, j. 25/10/2007. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2018921>.

¹⁵BRASIL. Lei nº 7.783/1989, art. 4º: “Caberá à entidade sindical correspondente convocar, na forma do seu estatuto, assembléia geral que definirá as reivindicações da categoria e deliberará sobre a paralisação coletiva da prestação de serviços.” Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7783.htm.

¹⁶STF. ADI 492, rel. Min. Carlos Velloso, Plenário, j. 12/11/1992 — inconstitucionalidade das alíneas “d” e “e” do art. 240 da Lei nº 8.112/1990. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/listarProcessos.asp?classe=ADI&numeroProcesso=492>.

¹⁷STF. Súmula 679. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=3632>.

e de mérito e implementado pelas vias constitucionais próprias, como projeto de lei, ato administrativo e providências de gestão.

O fato de o termo de acordo depender de mediações institucionais para produzir norma não significa que ele seja juridicamente inefetivo. Se o fosse, não se compreenderia o empenho das entidades em disputar assento à mesa, tampouco a luta histórica pela implementação efetiva da Convenção nº 151 da OIT.

O termo de acordo vincula a Administração a compromissos concretos, como encaminhar projetos de lei em prazos definidos, editar atos de sua alçada, observar cronogramas, instituir condições de trabalho. Igualmente, o acordo vincula a categoria, pois a assinatura do termo encerra a pauta, compromete a paz laboral, suspende ou previne a greve. Comprometer a categoria inteira, filiados e não filiados, presentes e futuros, é ato de representação da categoria, e a Constituição, como visto, diz que essa representação é apenas dos sindicatos.

Na hipótese da legitimidade das associações, se o acordo valesse somente para os filiados que autorizaram a associação, não seria negociação das relações de trabalho no setor público, mas um conjunto de contratos separados, em ofensa à isonomia prevista no art. 37 da Constituição. Ou, se o acordo valesse para todos, hipótese em que a associação estaria representando toda a categoria, função que a Constituição, segundo a interpretação do Supremo Tribunal Federal, não lhe atribui.

Quando o Supremo Tribunal Federal prestigiou a autonomia negocial coletiva, no RE 590.415 (Tema 152)¹⁸ e no ARE 1.121.633 (Tema 1.046)¹⁹, o fez sob o fundamento da intermediação sindical, com as garantias do art. 8º que asseguram equivalência entre os contratantes coletivos e legitimidade democrática ao acordo negociado. Essa construção, embora tenha sido desenvolvida no campo das relações trabalhistas privadas regidas pela CLT, pode reforçar, por analogia, a importância da intermediação sindical no setor público.

A legitimidade do acordo vem também de **quem negocia**. Se o sindicato divide espaço com associações que não têm iguais garantias, deveres e responsabilidades, o acordo perde a base que justifica sua validade democrática e constitucional.

¹⁸STF. RE 590.415, rel. Min. Roberto Barroso, Plenário, j. 30/4/2015 (Tema 152). Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=2629027&numeroProcesso=590415&classeProcesso=RE&numeroTema=152>.

¹⁹STF. ARE 1.121.633, rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, j. 2/6/2022 (Tema 1.046). Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=5415427&numeroProcesso=1121633&classeProcesso=ARE&numeroTema=1046>.

Por fim, a pluralidade de representantes ignora a dinâmica real das mesas. Se qualquer associação puder sentar-se à mesa ao lado dos sindicatos, haverá fragmentação de uma das partes negociadoras. Fragmentação que, aliás, é instrumento de enfraquecimento da bancada de trabalhadores. E é contra ela que se voltam a unicidade constitucional e, como se verá, a Recomendação nº 159 da OIT.

6. A CONVENÇÃO Nº 151 DA OIT, A RECOMENDAÇÃO Nº 159 E A DECLARAÇÃO INTERPRETATIVA DO CONGRESSO NACIONAL

Ao internalizar a Convenção nº 151 e a Recomendação nº 159, o Congresso Nacional o fez “com ressalvas”, mediante declaração interpretativa expressa, inscrita no art. 2º, II, do Decreto Legislativo nº 206/2010²⁰:

“Art. 2º No caso brasileiro: [...] II – consideram-se organizações de trabalhadores abrangidas pela Convenção apenas as organizações constituídas nos termos do art. 8º da Constituição Federal.”

A mesma ressalva foi reproduzida no Decreto de promulgação nº 7.944/2013²¹ e confirmada no Decreto 10.088/2019, que sistematizou convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho - OIT ratificadas pelo Brasil.²²

Vale dizer, por definição normativa emitida pelo próprio Poder Legislativo brasileiro, as “organizações de trabalhadores” referidas na Convenção nº 151 são, em nosso país, apenas e tão somente as entidades sindicais do art. 8º. Qualquer discussão sobre a amplitude desta expressão é inócua no Brasil na medida em que, no momento da internalização da norma, o órgão constitucionalmente competente para resolver definitivamente sobre obrigações internacionais delimitou o conceito de “organizações de trabalhadores”, restringindo-o às entidades sindicais (CF, art. 49, I).

Proposta legislativa que atribua legitimidade negocial a associações contrariaria, portanto, os exatos termos em que o Brasil aderiu à Convenção nº 151.

As disposições da Convenção nº 151 da OIT que o PL nº 1.893/2026 pretende regulamentar estão limitadas, por expressa opção do Congresso Nacional, às entidades sindicais.

²⁰ BRASIL. Decreto Legislativo nº 206/2010, art. 2º, II. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2010/decretolegislativo-206-7-abril-2010-605099-publicacaooriginal-125747-pl.html>

²¹ BRASIL. Decreto nº 7.944/2013, que promulga a Convenção nº 151 e a Recomendação nº 159, com as declarações interpretativas do Decreto Legislativo nº 206/2010 (hoje consolidado no Decreto nº 10.088/2019). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2013/decreto/d7944.htm

²² BRASIL. Decreto 10.088/2019, que consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho - OIT ratificadas pela República Federativa do Brasil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/decreto/d10088.htm#anexo46

O dever de proteger a autonomia das “organizações de trabalhadores” que, no caso brasileiro, referem-se exclusivamente às entidades sindicais, é declarado expressamente no texto da Convenção nº 151, assim como em todo o sistema normativo da OIT. Vejamos.

A Convenção nº 151 dedica o art. 5º à independência das organizações de trabalhadores, descrevendo e vedando atos de ingerência:²³

“todas as medidas tendentes a promover a criação de organização de trabalhadores da Administração Pública dominados por uma autoridade pública ou a apoiar organizações de trabalhadores da Administração Pública por meios financeiros ou quaisquer outros, com o objetivo de submeter essas organizações ao controle de uma autoridade pública.”

No mesmo sentido, dispõe o art. 2º da Convenção nº 98,²⁴ que estabelece o direito à proteção adequada contra atos de ingerência. O texto convencional exemplifica o conceito de “ingerência” referindo-se à criação ou à manutenção de organizações pelo empregador com o fim de dominá-las. Ampliar o leque de organizações que participam da negociação coletiva, a despeito do texto nacional interpretativo da convenção internalizada, parece subsumir-se a noção de atos de ingerência.

A Recomendação nº 159, em seu item 1.1, recomenda que a determinação das organizações habilitadas a negociar se baseie “em critérios objetivos e pré-estabelecidos a respeito do caráter representativo dessas organizações”; e o item 1.2 acrescenta:²⁵

“Os procedimentos referidos na alínea 1) do presente Parágrafo deveriam ser de tal natureza que não estimulem a proliferação de organizações que cubram as mesmas categorias de trabalhadores da Administração Pública.”

Admitir às mesas de negociação, ao lado do sindicato representante da categoria, associações sobrepostas — congelando por “regra de transição” um elenco de associações habilitadas — é precisamente estimular a proliferação de organizações, o que a Recomendação manda evitar. Já os “critérios objetivos e pré-estabelecidos” que o item 1.1 reclama são, no Brasil, o registro sindical e a unicidade (Súmula 677): critérios públicos, prévios, aferíveis e protegidos da escolha discricionária do empregador.

²³ OIT. Convenção nº 151, art. 5º, item 3. Disponível em: <https://www.ilo.org/pt-pt/resource/c151-direito-de-sindicalizacao-e-relacoes-de-trabalho-na-administracao>

²⁴ OIT. Convenção nº 98, sobre o Direito de Sindicalização e de Negociação Coletiva (1949), promulgada pelo Decreto nº 33.196/1953, art. 2º. Disponível em: <https://www.ilo.org/pt-pt/resource/c098-direito-de-sindicalizacao-e-de-negociacao-coletiva>.

²⁵ OIT. Recomendação nº 159, sobre as Relações de Trabalho na Administração Pública (1978), item 1. Disponível em: <https://www.ilo.org/pt-pt/resource/r159-sobre-os-procedimentos-para-definicao-das-condicoes-de-emprego-no>

Acresça-se o teor da Convenção nº 135, promulgada pelo Decreto nº 131, de 22 de maio de 1991²⁶ e consolidada pelo Decreto nº 10.088/2019. Com efeito, ao admitir a coexistência de representantes sindicais e de representantes eleitos, o art. 5º da Convenção nº 135 ressalva que devem ser adotadas as medidas apropriadas para garantir que a existência de representantes eleitos “não seja utilizada para o enfraquecimento da situação dos sindicatos interessados”.²⁷ O sistema normativo da OIT, portanto, rechaça expressamente que figuras representativas paralelas sirvam para debilitar a posição sindical.

No mesmo rumo, o Comitê de Liberdade Sindical consolidou o entendimento de que a negociação deve dar-se com as organizações mais representativas, determinadas segundo critérios objetivos, precisos e previamente estabelecidos. Destacamos especialmente o teor dos parágrafos 530, 540, 544, 1345, 1346, 1369, 1372, 1373 e 1374,²⁸ dos quais transcrevemos alguns:

530. *Deben existir en la legislación criterios objetivos, precisos y previamente establecidos para determinar la representatividad de una organización de empleadores o de trabajadores, y dicha apreciación no podría dejarse a la discreción de los gobiernos.*

(Véanse Recopilación de 2006, párrafo 348; 348º informe, Caso núm. 2153, párrafo 22; 358º informe, Caso núm. 2759, párrafo 520; y 362º informe, Caso núm. 2843, párrafo 1488.)

540. *El hecho de reconocer la posibilidad de un pluralismo sindical no impediría que se concedieran ciertos derechos y ventajas a las organizaciones más representativas. Siempre y cuando la determinación de la organización más representativa se base en criterios objetivos, establecidos de antemano y precisos, con el fin de evitar toda decisión parcial o abusiva, y las ventajas se limiten de manera general al reconocimiento de ciertos derechos preferenciales en lo que se refiere a cuestiones tales como la negociación colectiva, la consulta por las autoridades o la designación de delegados ante organismos internacionales.*

(Véanse Recopilación de 2006, párrafo 354; 363º informe, Caso núm. 1865, párrafo 115; 371º informe, Caso núm. 2953, párrafo 619; y 378º informe, Caso núm. 3142, párrafo 128 y Caso núm. 3169, párrafo 349.)

1345. *En el Convenio sobre los representantes de los trabajadores, 1971 (núm. 135), y en el Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154), figuran disposiciones expresas para garantizar que cuando en una misma empresa existan sindicatos y representantes elegidos por los trabajadores, se adopten medidas apropiadas para garantizar que la existencia de representantes electos no se utilice en menoscabo de la posición de los sindicatos interesados.*

²⁶ OIT. Recomendação nº 159, sobre as Relações de Trabalho na Administração Pública (1978), item 1. Disponível em: <https://www.ilo.org/pt-pt/resource/r159-sobre-os-procedimentos-para-definicao-das-condicoes-de-emprego-no>

²⁷ OIT. Convenção nº 135, art. 5º. Disponível em: <https://www.ilo.org/pt-pt/resource/c135-protecao-de-representantes-de-trabalhadores>

²⁸ OIT. La libertad sindical: Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical, 6ª ed., Ginebra, 2018, notadamente os verbetes sobre reconhecimento das organizações mais representativas para fins de negociação. Disponível em: <https://www.ilo.org/es/publications/la-libertad-sindical-recopilacion-de-decisiones-del-comite-de-libertad>

(Véanse Recopilación de 2006, párrafo 946; 342º informe, Caso núm. 2455, párrafo 770; 348º informe, Caso núm. 2492, párrafo 992; 362º informe, Caso núm. 2723, párrafo 842; 363º informe, Caso núm. 2780, párrafo 813; y 365º informe, Caso núm. 2820, párrafo 998.

1369. Cuando, según el sistema en vigor, el sindicato más representativo goce de derechos preferenciales o exclusivos de negociación, dicho sindicato debe determinarse con arreglo a criterios objetivos y previamente determinados a fin de evitar toda posibilidad de parcialidad o de abuso.

(Véanse Recopilación de 2006, párrafo 962; 349º informe, Caso núm. 2529, párrafo 495; 362º informe, Caso núm. 2805, párrafo 197; 367º informe, Caso núm. 2952, párrafo 878; y 372º informe, Caso núm. 3024, párrafo 422.)

1373. La participación en la negociación colectiva y la firma de convenios que de ella se derivan implica necesariamente la independencia de las organizaciones signatarias respecto del empleador o de las organizaciones de empleadores, así como de las autoridades públicas. Las organizaciones sindicales pueden participar en la negociación sólo cuando se demuestra la efectividad de dicha independencia.

(Véanse Recopilación de 2006, párrafo 966; 348º informe, Caso núm. 2512, párrafo 903; y 350º informe, Caso núm. 2592, párrafo 1581.)

Por fim, a Convenção nº 154, que trata do incentivo à negociação coletiva e que também foi ratificada pelo Brasil, replica a determinação de que sejam adotadas “medidas apropriadas para garantir que a existência destes representantes [representantes eleitos] não seja utilizada em detrimento da posição das organizações de trabalhadores interessadas”.²⁹

7. A EXCEÇÃO DO § 2º DO ART. 11 DO SUBSTITUTIVO

As entidades associativas argumentam que o § 2º do art. 11 do Substitutivo, ao assegurar às carreiras da magistratura e das funções essenciais à Justiça representação por associações independentemente de anuência sindical, demonstraria que a centralidade sindical não é imperativo constitucional, mas opção de política legislativa, e que a mesma lógica deveria, por isonomia, estender-se a todas as carreiras de trajetória associativa consolidada.

As carreiras alcançadas pelo § 2º são aquelas cuja natureza e independência das funções são incompatíveis com a liberdade sindical plena, o que torna inviável a organização de sindicatos – haja vedação constitucional expressa ou não. Não por acaso, sua organização coletiva sempre se deu por associações nacionais, inexistindo sindicatos a preterir.

Para essas carreiras, a regra associativa não relativiza a preferência sindical, mas socorre uma impossibilidade legal. Trata-se da mesma lógica do parágrafo único do art. 15 do texto original, que admite a

²⁹ OIT. Convenção nº 154, sobre o Fomento à Negociação Coletiva (1981), promulgada pelo Decreto nº 1.256/1994. Disponível em: <https://www.ilo.org/pt-pt/resource/c154-fomento-negociacao-coletiva>.

associação onde não há sindicato. A exceção que se abre onde o sindicato não existe prova a regra da exclusividade da representação negocial sindical.

Por isso, não se sustenta estender esse regime excepcional às demais carreiras do serviço público. Desde 1988, os servidores gozam de plena liberdade sindical e, em sua imensa maioria, contam com sindicatos atuantes em suas respectivas bases. A coexistência entre associação tradicional e sindicato constituído não revela lacuna. Pelo contrário, corresponde à situação ordinária em que a Constituição distribuiu as funções próprias de cada entidade. Aplicar como regra geral exceção concebida para polícias, magistrados, membros do Ministério Público, da Advocacia Pública e da Defensoria, representados historicamente por entidades associativas nacionais e estaduais diante de vedação constitucional, seria subverter o sistema de negociação coletiva e, assim, violar a Constituição da República.

A regra proposta — habilitação permanente das associações constituídas há pelo menos dez anos, com um quarto da categoria filiado — merece registro específico. Ela criaria, ao lado do sindicato, um segundo representante permanente da mesma base, investido do bônus do poder negocial sem nenhum dos ônus do regime sindical, quais sejam, registro e unicidade, sem vedação de financiamento e ingerência patronal, sem assembleia aberta a toda a categoria, sem as garantias e responsabilidades dos dirigentes sindicais. Por outro lado, ao vedar a habilitação de associações futuras, congelaria um elenco fechado de entidades — privilégio corporativo incompatível com a isonomia e com a própria liberdade associativa, além de estímulo direto à “proliferação de organizações que cubram as mesmas categorias”, o que a Recomendação nº 159 manda evitar.

Essas limitações não diminuem as associações, pois permanece intacto e valioso todo o seu campo constitucional de atuação: a representação judicial e extrajudicial de seus filiados (art. 5º, XXI), a impetração de mandado de segurança coletivo (art. 5º, LXX), a atuação como *amicus curiae*, a participação em audiências e consultas públicas, a produção técnica, os serviços aos associados e a interlocução institucional que sempre exerceram. O que a Constituição não lhes deu — e o PL nº 1.893/2026, em sua origem, corretamente não permite — é a função de negociar e transigir em nome de toda uma categoria, independentemente de filiação, pois essa função institucional é do sindicato.

8. CONCLUSÃO

1. À luz dos arts. 8º, III e VI, e 37, VI, da Constituição, a entidade sindical representativa competente, definida conforme a categoria, a base e o âmbito da mesa, deve ocupar a posição de interlocutora necessária e ordinária na negociação das relações de trabalho no setor público. É ao sindicato que o texto constitucional atribui a defesa dos direitos e interesses da categoria, ao mesmo tempo em que torna obrigatória sua participação nas negociações coletivas.

2. As associações civis desempenham funções constitucionais relevantes, mas não dispõem, apenas com fundamento no art. 5º, XXI, de autorização automática para negociar, transigir ou firmar termo de acordo com efeitos gerais para filiados e não filiados.
3. A obrigatoriedade do art. 8º, VI, lida em conjunto com os incisos II e III do mesmo artigo, exclui a partilha da função negocial com entidades estranhas ao sistema sindical.
4. O art. 37, VI, é norma de extensão do regime sindical ao servidor público, como o confirma a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que atribuiu aos sindicatos todo o ciclo do conflito coletivo no serviço público (MI 670, 708 e 712; Lei nº 7.783/1989, art. 4º).
5. A peculiaridade da negociação das relações de trabalho no setor público — sujeição do termo de acordo à reserva legal— não a torna juridicamente inócua nem tolerante à pluralidade de interlocutores. O termo de acordo vincula a Administração a compromissos concretos e compromete toda a categoria, o que exige interlocutor com representação registrada no Ministério do Trabalho e Emprego e regime de responsabilidade correspondente.
6. Por força da declaração interpretativa do art. 2º, II, do Decreto Legislativo nº 206/2010, reproduzida no Decreto nº 7.944/2013, as “organizações de trabalhadores” da Convenção nº 151 são, no Brasil, apenas as constituídas nos termos do art. 8º da Constituição.
7. A Recomendação nº 159 exige critérios objetivos e pré-estabelecidos de representação e ordena que os procedimentos nacionais não estimulem a proliferação de organizações sobre as mesmas categorias (item 1.2); e a Convenção nº 135 (Decreto nº 131/1991, art. 5º) proíbe que representações paralelas sejam utilizadas para enfraquecer os sindicatos.
8. O art. 11 do substitutivo, o § 1º, se mantido, deve ser redigido de modo a deixar expressa a natureza auxiliar da participação das associações. O § 2º, exige fundamentação quanto a vedação a constituição de sindicato, individualizada, a fim de evitar exceção mais ampla do que a justificativa constitucional comporta. O § 3º pode funcionar como solução subsidiária para a inexistência comprovada de entidade sindical representativa, desde que a atuação associativa seja temporária e cesse com o registro da entidade sindical competente.
9. Recomenda-se, assim, que o Projeto de Lei preserve a centralidade sindical e reserve às entidades sindicais a representação jurídica da categoria, o poder de negociar e a assinatura do termo de acordo.

10. A participação das associações deve ser admitida apenas em caráter auxiliar, quando autorizada pela entidade sindical, ou, excepcionalmente, em caráter subsidiário e temporário, diante da inexistência comprovada de sindicato representativo.

Brasília/DF, 13 de julho de 2026.

JOSÉ EYMARD LOGUERCIO
OAB/DF 1.441-A e OAB/SP 103.250

NILO DA CUNHA JAMARDO BEIRO
OAB/SP 108.720

FERNANDA CALDAS GIORGI
OAB/DF 43.404 e OAB/SP 184.349

CAMILLA LOUISE GALDINO CANDIDO
OAB/DF 28.404 e OAB/SP 487.418

FELIPE GOMES DA SILVA VASCONCELLOS
OAB/DF 74.201

MÁDILA BARROS SEVERINO DE LIMA
OAB/DF 53.531

ANA LUYZA CAIRES DE SOUZA
OAB/DF 71.162