

PAULO EDUARDO LYRA MARTINS PEREIRA

**A LIBERDADE SINDICAL, UM DIREITO HUMANO
FUNDAMENTAL E SUA PROTEÇÃO PELA
ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO**

SANTOS

2005

PAULO EDUARDO LYRA MARTINS PEREIRA

**A LIBERDADE SINDICAL, UM DIREITO HUMANO
FUNDAMENTAL E SUA PROTEÇÃO PELA
ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO**

Dissertação apresentada à banca examinadora da Universidade Católica de Santos, como exigência parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito Internacional, sob a orientação da Prof^a. Dr^a. Ana Virginia Moreira Gomes.

SANTOS

2005

PAULO EDUARDO LYRA MARTINS PEREIRA

**A LIBERDADE SINDICAL, UM DIREITO HUMANO
FUNDAMENTAL E SUA PROTEÇÃO PELA
ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO**

Dissertação de Mestrado

Universidade Católica de Santos

Direito Internacional

Data da Aprovação: _____

Banca Examinadora:

—

—

—

RESUMO

A liberdade sindical, Convenção nº 87, é um dos princípios adotados pela OIT, reconhecida como um dos direitos humanos políticos e civis fundamentais, bem como econômicos, sociais e culturais defendidos pela ONU e manifestados com a Declaração Universal dos Direitos do Homem em inúmeros pactos, tratados, protocolos e declarações internacionais, cuja efetividade tem sido garantida pela sistemática atuação através do seu Comitê de Liberdade Sindical vinculado ao Conselho de Administração da OIT.

PALAVRAS-CHAVE:

Liberdade Sindical. Direitos Humanos. O.I.T. Comitê Liberdade Sindical.

ABSTRACT

The right to associate, Convention 87, it is one of principles adopted by ILO and recognized worldwide as one of the human political and social rights supported by ONU and together with the Universal Declaration of Human Rights it is inserted in lots of agreements, treaties, protocols and international declarations that for its feasibility depends the ILO.

KEYWORDS:

The right to associate. Human Rights. ILO.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CA – Conselho de Administração

CIADFOR – Centro Interafricano de Desenvolvimento da Formação Profissional

CIT – Conferência Internacional do Trabalho

CINTERFOR – Centro Interamericano de Investigação e Documentação

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho

CUT – Central Única dos Trabalhadores

OEA – Organização dos Estados Americanos

OIT – Organização Internacional do Trabalho

OMM – Organização Mundial de Meteorologia

ONU – Organização das Nações Unidas

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

RIT – Repartição Internacional do Trabalho

SDN – Sociedade das Nações

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
CAPÍTULO I – DA LIBERDADE SINDICAL.....	12
1. Conceito	12
2. Natureza jurídica.....	19
3. Espécies	22
3.1. Liberdade sindical individual.....	22
3.1.1. Liberdade sindical do empregado e do empregador	22
3.2. Liberdade sindical coletiva	28
3.2.1. Liberdade de associação	28
3.2.2. Liberdade de organização.....	31
3.2.3. Liberdade de administração	36
CAPÍTULO II – LIBERDADE SINDICAL COMO PARTE DOS DIREITOS HUMANOS	40
1. Evolução histórica.....	40
2. Sistema legal brasileiro.....	49
3. Dos direitos humanos	55
3.1. Os direitos humanos internacionalmente consagrados	55

3.2. Os direitos humanos na Constituição Federal de 1988.....	68
4. Da liberdade sindical como parte dos direitos humanos.....	93
4.1. Declaração Universal dos Direitos Humanos.....	111
4.2. Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos.....	113
4.3. Pacto Internacional dos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais.....	116
4.4. Constituição da OIT.....	117
4.5. Convenção nº 87 da OIT.....	118
4.6. Pacto de San José da Costa Rica	128
CAPÍTULO III – PROTEÇÃO DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO	
TRABALHO	131
1. Conceito e natureza jurídica	131
2. Finalidade e competência	136
3. Estrutura.....	140
3.1. Conferência Internacional do Trabalho	145
3.2. Conselho de Administração	150
3.3. Repartição Internacional do Trabalho.....	156
3.4. Instituto Internacional de Estudos Sociais.....	158
3.5. Centro Internacional de Aperfeiçoamento Profissional e Técnico	159
4. Normas da Organização Internacional do Trabalho	161
4.1. Convenções	164
4.2. Recomendações	169
4.3. Proteção à liberdade sindical	172

4.3.1. Comissão de Investigação e de Conciliação em Matéria de Liberdade Sindical.....	172
4.3.2. Comitê de Liberdade Sindical.....	174
4.3.3. Declaração de Direitos e Princípios Fundamentais da OIT	182
CONCLUSÃO	192
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	203
ANEXO I – CONVENÇÃO 87 DA OIT.....	207
ANEXO II – PROCEDIMENTO DA COMISSÃO DE INVESTIGAÇÃO E CONCILIAÇÃO E DO COMITÊ DE LIBERDADE SINDICAL NO EXAME DE QUEIXAS DE VIOLAÇÕES DO EXERCÍCIO DA LIBERDADE SINDICAL	214

INTRODUÇÃO

O principal objetivo deste estudo é apontar os equívocos e contradições que dificultam a aplicação adequada dos direitos reconhecidos pelos documentos internacionais como da classe trabalhadora, no que tange ao princípio da liberdade sindical e à sua observância nas áreas de trabalho, e sugerir as possíveis soluções para as ocorrências ligadas a isso.

Serão aqui apresentados e comentados os principais documentos internacionais que integram os registros das organizações internacionais e estabelecem direitos e garantias individuais e sociais para todos os cidadãos, em suas convenções e recomendações, enfocando-se, principalmente, os fatos que ocorrem na área do trabalho em países-membros de tais organizações.

Dentre as normas internacionais, serão estudados e comentados: a Declaração Universal dos Direitos Humanos, os Pactos Internacionais de Direitos Civis, Políticos e Sociais, Econômicos e Culturais, a Constituição da Organização Internacional do Trabalho e a Convenção nº 87, proferida por este organismo, e, em relação às normas internacionais americanas, o Pacto de San José da Costa Rica (Convenção Americana de Direitos Humanos).

A título de ilustração elucidativa, procura-se rever a evolução do movimento sindical a partir do século XVIII, quando de suas lutas e reivindicações pelo reconhecimento de direitos individuais e coletivos de trabalho, pondo-se em evidência o direito de livre formação e organização sindical, sem a interferência do poder estatal.

A análise dos documentos internacionais referentes ao reconhecimento de direitos e garantias individuais e sociais dos trabalhadores permite observar a influência que alguns documentos exercem, do ponto de vista da ordem constitucional e da legislação ordinária, sobre os países-membros, participantes das várias organizações que têm procurado estabelecer, o mais amplamente possível, a universalidade dos direitos fundamentais do homem.

Neste diapasão, será analisada a posição do Brasil diante do ordenamento jurídico internacional de proteção aos direitos humanos e, em especial, ao direito à liberdade sindical, traçando-se, assim, as metas a serem seguidas pelo Poder Público no sentido de alcançar a amplitude de garantia aos referidos direitos.

CAPÍTULO I – DA LIBERDADE SINDICAL

1. Conceito

O conceito de liberdade sindical encontra estrita ligação com a definição dos próprios sindicatos nos tempos atuais. É impossível conceber-se a existência de sindicatos, sem liberdade para que os trabalhadores e empregadores possam exercer suas atividades e, mais importante, possam expressar suas idéias e opiniões.

Disto decorre que o princípio da liberdade sindical está interligado com outros princípios derivados dos direitos humanos, dentre os quais, a democracia, constitutiva da base de sustentação.

A liberdade sindical somente se expressa de maneira correta e eficaz se nela estiverem contemplados três aspectos, quais sejam: a sindicalização livre, a autonomia sindical e a pluralidade sindical. Nestes termos, Mozart Victor Russomano assevera que:

Por outras palavras: a liberdade sindical pressupõe a sindicalização livre, contra a sindicalização obrigatória; a autonomia sindical, contra o dirigismo sindical; a pluralidade sindical, contra a unicidade sindical. (...)

Se tomarmos a liberdade sindical no seu conceito mais amplo, necessariamente encontraremos, no fundo desse instituto, aquelas três idéias básicas, sem as quais não existe liberdade plena, nem para o sindicato, nem para os trabalhadores que nele encontram os pulmões da sua vida profissional¹.

Partindo dessas premissas para conceituar liberdade sindical, faz-se mister apontar os três pressupostos de existência deste direito fundamental, internacionalmente consagrado.

O primeiro pressuposto a ser analisado trata da sindicalização livre, do direito de associação de todo trabalhador e de todo empregador. Em princípio, pode-se aduzir que o direito de associação, em seu sentido genérico, deve ser entendido como um direito natural, a ser preservado, como forma de continuidade da expressão da personalidade e do sentimento de sociedade existente na espécie humana. Assim, os sindicatos, como entidades de trabalhadores e de empregadores, expressam-se como uma modalidade do direito de associação².

¹ Mozart Victor Russomano. Princípios gerais de direito sindical. 2. ed. amp. atual. Rio de Janeiro: Forense, 1995, p. 65-66.

² 47. Os direitos de organizações de trabalhadores e de empregadores só podem ser exercidos num clima sem violência, pressões ou ameaças de qualquer natureza contra dirigentes e membros dessas organizações, e compete aos governos garantir o respeito a esse princípio. Cf. ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **A liberdade sindical**: recopilação de decisões e princípios do Comitê de Liberdade Sindical do Conselho de Administração da OIT. Brasília: Organização Internacional do Trabalho, 1997, p. 15.

Saliente-se, entretanto, que a livre sindicalização não deve ser apresentada exclusivamente como um direito inerente à liberdade individual, mas também como uma prerrogativa coletiva. Considerado este ponto, devem ainda integrar este contexto as formas de associações entre os sindicatos, constitutivas de federações e confederações.

Posto isto, verifica-se que a livre sindicalização corresponde ao direito que todo trabalhador e todo empregador têm de criar associações sindicais, em grau inferior ou superior, bem como o direito de a elas filiarem-se ou não e, mais, de permanecerem nelas, ou delas retirarem-se.

Por outro lado, a sindicalização obrigatória constitui ofensa aos direitos humanos, aos direitos e garantias fundamentais prescritos em textos legais internacionais. A sindicalização pode surgir imposta pelo Estado (sindicalização obrigatória direta), por meio de lei, o que compreende total violação aos direitos individuais; mas também pode ser imposta pela própria classe operária, fato conhecido como sindicalização obrigatória indireta. Neste último caso, fica evidente a intenção da classe de controlar os trabalhadores, impedindo-os de expor suas idéias e opiniões.

A sindicalização obrigatória indireta, normalmente resultante de cláusulas inseridas em convenções coletivas de trabalho, denominadas cláusulas de exclusão, são apresentadas em dois grupos, a saber: cláusulas de exclusão de ingresso e cláusulas de exclusão por separação.

No primeiro caso, a imposição reside no fato de os empregadores ficarem adstritos a contratar trabalhadores que estejam devidamente registrados em sindicatos. As segundas, por sua vez, compelem os empregadores a demitir trabalhadores que se desliguem das entidades sindicais.

A finalidade primordial das referidas cláusulas é garantir o fortalecimento dos sindicatos. Entretanto, estas imposições vêm acarretar ofensa à liberdade de trabalho, ao direito que todo trabalhador possui de exercer sua atividade profissional.

O segundo pressuposto de existência da liberdade sindical trata da autonomia sindical, instrumento que faculta aos sindicatos liberdade para agir, sem que, para isso, seja necessária, ou sequer permitida, a ingerência de órgãos externos, normalmente públicos. Como se pode comprovar:

O modelo descrito pela Convenção 87 da OIT garante a empregados e empregadores, sem distinção de qualquer espécie, o direito de, independentemente de autorização prévia, constituírem livremente as suas entidades e a elas se filiarem, sob a única condição de respeitarem os respectivos estatutos. A mesma Convenção determina que tais organizações terão o direito de redigir os estatutos e regulamentos administrativos, eleger representantes, organizar a administração e formular programa de ação³.

³ Almir Pazzianotto Pinto. Liberdade sindical. In: Síntese trabalhista: administrativa e previdenciária. Ano XIV, n. 164. Porto Alegre: Síntese, fev. 2003, p. 5.

O dirigismo sindical pode, ainda, surgir exercido pelos órgãos superiores dos sindicatos, isto é, pelas federações ou confederações, que, sendo hierarquicamente superiores e, conseqüentemente, possuindo direitos mais abrangentes, muitas vezes exercem sua força no sentido de coibir a expressão das posições assumidas pelos sindicatos.

Ressalte-se, ademais, que o dirigismo sindical pode ser influenciado pelo poder econômico do empresariado, trazendo, como conseqüência, prejuízos para a maioria dos trabalhadores, em contraste com benefícios pessoais aos dirigentes sindicais coniventes com os desmandos dos empresários.

Observa-se, portanto, no que tange ao dirigismo sindical exercido pelo Poder Público, que a limitação da liberdade pode decorrer tanto de atos administrativos ou leis, quanto da concessão de benefícios, cargos públicos ou mesmo prestígio, por parte do Estado, aos dirigentes sindicais.

Diante do exposto, verifica-se que, para a autonomia sindical ser exercida plenamente, imprescindível se faz que os trabalhadores tenham direito de criar novas entidades, de organizar livremente as disposições internas dos sindicatos, de funcionar livremente e de formar associações de nível superior, sempre sem a interferência de órgão público ou empresa.

Finalmente, resta analisar a questão da unicidade sindical, que vem a ser um dos maiores problemas enfrentados pelos sindicalistas brasileiros.

A unicidade sindical constitui uma limitação conflitante com a liberdade sindical. Tal unicidade impede os trabalhadores e empregadores de criarem mais de um sindicato na mesma base territorial.

Na verdade, esta limitação se apresenta como uma forma de coibição dos direitos sindicais, já que, se um trabalhador não adere a determinado sindicato por não concordar com seu ideário, deveria ter o direito de fundar novo sindicato, mesmo que minoritário.

No regime de unicidade sindical, a liberdade do trabalhador ou do empresário reduz-se àquela opção singela e cortante: ingressar, ou não, no sindicato único.

No regime de pluralidade sindical, ao contrário, o trabalhador tem o privilégio de escolher, entre diferentes sindicatos, aquele que melhor se afine com suas idéias e aspirações, bem como, se for o caso, de dissentar dos sindicatos existentes e fundar outros sindicatos, amparado na minoria dissidente, uma vez preenchido os requisitos da lei local⁴.

Partindo disso, imprescindível se faz garantir o direito dos trabalhadores e empregadores de escolher o sindicato que lhes aprouver, dentro de suas categorias profissionais ou econômicas.

⁴ Mozart Victor Russomano. Princípios gerais de direito sindical, op. cit., , p. 74.

Diante do que foi exposto até o presente momento, é possível resumir o conceito de liberdade sindical, conforme apresentou a Organização Internacional do Trabalho, na obra *Reforma sindical e negociação coletiva*, no seguinte excerto:

A chamada “conquista da liberdade sindical” resulta na consagração do direito dos trabalhadores de livremente organizar sindicatos com autonomia perante o Estado e os Empregadores, assim como de exercitar os direitos inerentes à atuação das ditas organizações, quais sejam, os direitos sindicais. É a liberdade sindical, em suma, uma liberdade e uma autonomia, cujo nexos tem que ser efetivamente operante. É um feixe de direitos e liberdades individuais de cada trabalhador, e um complexo de direitos e liberdades coletivas atribuídos às organizações sindicais propriamente ditas⁵.

Sendo assim, a liberdade sindical representa a garantia de um direito historicamente requerido e, atualmente, estabelecido, pelo qual, os trabalhadores e os empregadores podem mobilizar-se no sentido de criar associações que visem, entre outros objetivos, à melhoria das condições de trabalho, sem que se faça necessária a interferência do Estado.

A observância a esse direito depende do reconhecimento, por parte do Estado, de que os trabalhadores e os empregadores se possam reunir, por meio de entidades sindicais, para tratarem de assuntos de interesse coletivo, resolvendo o que considerarem mais justo, frente à realidade do mundo globalizado e das especificidades de sua própria inserção social, sempre respeitando as normas de direito interno inerentes à segurança e à ordem públicas.

⁵ Organização Internacional do Trabalho. **Reforma sindical e negociação coletiva**. Brasília: OIT, 2001, p. 85.

2. Natureza jurídica

A questão da natureza jurídica da liberdade sindical tem como ponto de partida as normas internacionais que dispõem sobre o assunto. A Organização das Nações Unidas, ao elaborar o texto da Declaração Universal dos Direitos Humanos (art. XXIII, 4), incluiu a liberdade sindical neste rol, o que equivale o reconhecimento de que os trabalhadores e os empregadores devem ter respeitados o direito à liberdade sindical, na qualidade de um direito humano internacionalmente consagrado.

No entanto, outras normas internacionais preceituaram sobre a liberdade sindical, dentre elas, os dois Pactos que tiveram por finalidade regulamentar os dispositivos da Declaração Universal dos Direitos Humanos, quais sejam: o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (art. 22, 1) e o Pacto Internacional sobre Direitos Sociais, Econômicos e Culturais (art. 8º, 1, a).

Instaura-se, a partir disso, a discussão acerca da natureza jurídica do princípio da liberdade sindical: é sabido que encontra respaldo nos direitos humanos, porém, resta analisar se seu caráter, mais especificamente, é de direito civil e político ou de direito social e econômico.

Saber se a liberdade sindical participa da natureza dos direitos econômicos e sociais ou da natureza dos direitos civis e políticos depende essencialmente da concepção que dela se tem nos diversos países. Vale, porém, observar que o direito de constituir sindicatos figura nos dois pactos das Nações Unidas sobre os direitos do homem, no pacto referente aos direitos civis e políticos e no pacto relativo aos direitos econômicos, sociais e culturais, que trata mais extensamente do assunto⁶.

Segundo as palavras do jurista citado em epígrafe, a natureza jurídica do princípio da liberdade sindical é determinada de acordo com as normas vigentes no direito interno dos países-membros dos órgãos internacionais. Estes órgãos consideram a observância a esse direito essencialmente necessária para a garantia do princípio da dignidade do ser humano.

Na verdade, a observância ao princípio da liberdade sindical decorre do respeito a diversos outros princípios, que se enquadram tanto em âmbito civil e político, como em social e econômico.

Ao ser analisada a questão do direito à livre manifestação de expressão e à liberdade de reunião, compreendidos como integrantes da própria liberdade sindical, percebe-se a vinculação desta liberdade com os direitos civis e políticos.

Por sua vez, levados em consideração os aspectos sociais e econômicos, fácil seria notá-los no teor da liberdade sindical, como, por exemplo, na questão sobre o direito de propriedade.

⁶ Jean-Michel Servais. **Elementos de direito internacional e comparado do trabalho**. São Paulo: LTr, 2001, p. 54.

Aliás, o direito de propriedade se apresenta como importante ponto de debate no que tange à liberdade sindical, visto que os sindicalistas devem ter o direito de realizar reuniões e de executar suas tarefas no interior dos sindicatos, sem a interferência do Estado.

Por outro lado, o direito de propriedade é considerado como contraponto em relação à liberdade sindical, segundo o exemplo oferecido por Amauri Mascaro Nascimento:

Tomemos o exemplo de plantações em que os trabalhadores moram nas terras do empregador, que é também dono dos alojamentos. Tem acontecido que este empregador, a pretexto de seu direito de propriedade, proíba às vezes o acesso dos representantes sindicais a seus domínios ou mesmo a realização de reuniões sindicais, públicas ou privadas, no perímetro da unidade agrícola. Ocorrem, nesse caso, confrontos de direitos subjetivos e a necessidade de intervenção por via judiciária ou legislativa. No caso concreto, a OIT tem insistido para que se adotem as necessárias medidas legislativas e administrativas, para que os dirigentes sindicais tenham efetivamente acesso às plantações e os trabalhadores interessados gozem plenamente do direito de se reunir⁷.

Este direito conferido pela Organização Internacional do Trabalho não interfere no direito de propriedade do empregador, tendo em vista o fato de que este não tem sua posse esbulhada, mas, tão-somente, assegura aos trabalhadores o direito de participar de reuniões sindicais, com o intuito de apresentar queixas ou sugestões, que podem ser, eventualmente, interessantes para o próprio empregador.

⁷ Amauri Mascaro Nascimento. **Compêndio de direito sindical**. 3. ed. São Paulo: LTr, 2003, p. 55.

Diante do que foi exposto, pode-se concluir que a liberdade sindical, além de possuir natureza de direitos humanos, deve ser considerada em âmbitos civil e político, bem como social e econômico, uma vez que sua segurança depende de diversos critérios, enquadrados nas normas internacionais já citadas, que regulam os temas ora comentados.

3. Espécies

3.1. Liberdade sindical individual

3.1.1. Liberdade sindical do empregado e do empregador

Como se registrou até o presente momento, a liberdade sindical se apresenta como direito assegurado aos trabalhadores e aos empregadores, que têm o direito de criar entidades sindicais, bem como de filiar-se ou não a elas, de nelas permanecerem, ou de retirarem a filiação no momento que lhes aprouver.

Ademais, a liberdade sindical oferece a ambos os segmentos o direito de autonomia, assim como o de formarem quantos sindicatos entenderem necessários, desde que respeitadas as regras locais.

É preciso registrar que os trabalhadores, por constituírem sempre a parte mais fraca em uma relação de trabalho, vêem maior necessidade da existência de sindicatos, já que têm por finalidade precípua defender o direito do trabalhador.

É verdade, ainda, que os empregadores têm outros meios de defesa dos interesses coletivos além dos sindicatos. No entanto, este fato não pode ser considerado como razão para a impossibilidade de existência dos sindicatos.

Uma vez que os textos normativos internacionais já prevêm tal possibilidade, não há que se discutir sobre proibição de instituição de sindicatos de empregadores.

272. Providências adequadas deveriam ser tomadas para assegurar a trabalhadores e a empregadores o livre exercício dos direitos sindicais, inclusive com relação a outras pessoas ou a terceiros.

274. O Comitê tem ressaltado a importância que atribui a que trabalhadores e empregadores possam, de uma maneira efetiva, constituir com plena liberdade organizações de sua escolha e de a elas se filiarem livremente⁸. (grifos do autor)

Ressalte-se, também que, na Conferência da Organização Internacional do Trabalho, que deliberou sobre a liberdade sindical, os empregadores defenderam a necessidade de implantação do direito sindical aos representantes patronais.

⁸ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **A liberdade sindical**: recopilação de decisões e princípios do Comitê de Liberdade Sindical do Conselho de Administração da OIT, op. cit., p. 61.

Por outro lado, a OIT tentou vetar tal pedido, não logrando êxito, o que resultou na inclusão dos empregadores no teor do artigo que propugna o direito à liberdade sindical aos trabalhadores.

Não poderia ser diferente, já que, sempre que há negociação coletiva de trabalho, os empregadores também participam delas: seus interesses coletivos devem ser preservados, o que se dá por meio da instituição de sindicatos.

Saliente-se, ainda, que a bilateralidade do processo de negociação coletiva de trabalho requer a presença de representantes sindicais das duas partes, caso contrário, restaria prejudicado todo o processo.

Mister se faz analisar, por sua vez, as diferenças existentes entre os interesses dos sindicatos dos trabalhadores e os dos empregadores, pois, enquanto aqueles buscam melhores condições de trabalho, ou seja, garantia da observância ao princípio da dignidade da pessoa humana, direito pessoal, estes tentam alcançar benefícios econômico-financeiros, o que se mostra como direito real.

Outros aspectos diferenciam os sindicatos patronais dos sindicatos dos trabalhadores, principalmente no que tange às questões de atualização dos interesses com a realidade. Disto decorre o fato de que os empregadores não procuram novas metas em suas sugestões durante reuniões sindicais, visto que seus interesses já estão consagrados. No entanto, para os trabalhadores, ainda há muitas regras a serem modificadas, com o objetivo de alcançar o bem-estar e a segurança da parte mais fraca nas relações de trabalho.

Algumas diferenças de natureza estruturais também são observadas. Dentre elas, a personalidade jurídica que, em muitos casos, é inexistente nos sindicatos dos trabalhadores, enquanto que, nas representações coletivas patronais, se torna difícil encontrar entidades sindicais de fato.

Da mesma forma, enquanto os sindicatos dos trabalhadores são formados exclusivamente por pessoas físicas, nas entidades sindicais dos empregadores, são encontradas pessoas físicas e jurídicas.

Apontam-se ainda algumas desvantagens enfrentadas pelos sindicatos dos trabalhadores em relação aos sindicatos patronais, principalmente no que tange à capacidade econômica e aos desmandos que podem vir a ocorrer por parte do Estado, ou, ainda, por parte dos próprios empregadores, quando da ocorrência de despedida justificada pelo fato de o trabalhador ser dirigente ou militante sindical.

Apesar de todas as diferenças apresentadas, o que importa salientar diz respeito à liberdade sindical, imprescindível para ambos os sindicatos, sendo inaceitável haver qualquer tipo de discriminação, qualquer forma restritiva em razão da categoria delimitadora da entidade sindical, seja profissional ou econômica, garantindo-se, assim, a preservação dos direitos internacionalmente consagrados.

Diante de todas as discrepâncias existentes, é preciso ressaltar que os sindicatos patronais deveriam apresentar novas soluções, objetivando, desta forma, alcançar maior intimidade com os anseios dos sindicalistas trabalhadores, tudo em prol da melhoria do trabalho e, conseqüentemente, do próprio lucro das empresas.

Neste sentido, a Organização Internacional do Trabalho, em sua obra *Reforma sindical e negociação coletiva*, demonstra o rol de algumas atitudes a serem tomadas pelos sindicatos patronais, no sentido de se tentar atingir o fim maior, ou seja, a prevalência dos direitos humanos:

- atuação como agente de mudança da cultura corporativista, formulando e disseminando um sistema de crenças e valores que enfatize:
- a autonomia dos atores sociais em substituição à tutela governamental;
- o tripartismo, orientado para uma ação sistêmica, interdependente, de parceria com os demais atores e não como instrumento de dominação, dependência ou, até mesmo, de cooptação;
- o reconhecimento do conflito como fato normal e não como disfunção patológica bem como a consciência da importância de sua administração direta pelas partes;
- o primado do negociado sobre o legislado;

- a flexibilidade como instrumento de adaptação às mudanças, processada mediante negociação que considere os custos e benefícios para as partes envolvidas;
- a ética nos relacionamentos internos e externos, assegurando o respeito mútuo⁹.

Note-se que as medidas propostas pela OIT têm como finalidade o aprimoramento da relação dos empregadores com os trabalhadores, de modo a garantir a liberdade sindical para ambos, sem que, com isso, haja desrespeito aos direitos e garantias fundamentais de cada classe. Para concluir este conjunto argumentativo, um segmento da obra supracitada, que expõe o fim primordial das ações da Organização Internacional do Trabalho:

A análise acima nos leva a defender a formulação e implementação de estratégias enfaticamente alicerçadas na autonomia dos atores sociais, na parceria, nas alianças estratégicas, no fortalecimento da negociação, na internalização da administração de conflitos, na flexibilização das relações do trabalho, na interação com a comunidade e na profissionalização da gestão do sistema, objetivando sua atuação eficaz no contexto da liberdade sindical¹⁰.

⁹ Organização Internacional do Trabalho. **Reforma sindical e negociação coletiva**, op. cit., p. 63.

¹⁰ Ibidem, p. 65.

3.2. Liberdade sindical coletiva

3.2.1. Liberdade de associação

A liberdade sindical não surgiu como uma regra jurídica, mas foi alcançada por meio de diversas lutas travadas entre os trabalhadores e os Estados.

A liberdade sindical, em seu sentido individual, como explanada anteriormente, designa o direito de cada trabalhador e de cada empregador de instituir sindicatos sem interferência do Estado, desde que respeitadas as normas internas.

Por sua vez, a liberdade sindical coletiva compreende a manifestação do direito de associação de todos os trabalhadores ou empregadores, em conjunto. Assim, as normas legais que disciplinam sobre o direito de associação dos trabalhadores e dos empregadores são normas relativas à liberdade sindical coletiva.

No entanto, o direito de associação, por si só, não corresponde à liberdade sindical, visto que, se o Estado agir de forma controladora, intervindo e interferindo nas atividades exercidas pelos sindicatos, o direito ora em análise estará excluído do âmbito da liberdade sindical.

É evidente que, nos dias atuais, não há como conceber tal possibilidade, haja vista a existência de normas legais internacionais que proíbem a referida prática. Afinal, tanto a Declaração Universal dos Direitos Humanos quanto os Pactos Internacionais sobre Direitos Civis e Políticos e Sociais, Econômicos e Culturais, bem como a Convenção nº 87 da OIT, preservam o direito dos trabalhadores e dos empregadores de se associarem aos sindicatos de suas categorias profissionais ou econômicas.

Por esta razão, não se pode aduzir que direito de associação e liberdade sindical constituem o mesmo conceito. Na verdade, o segundo é muito mais amplo e abrangente que o primeiro. A este respeito, Amauri Mascaro Nascimento assevera que:

Pode um país assegurar o direito de associação e reprimir a liberdade sindical. No Brasil a lei sempre garantiu o direito de associação. A Constituição Republicana de 1891 (art. 12, § 8) dispunha: 'a todos é lícito associarem-se e reunirem-se livremente, sem armas'. As Constituições de 1934, de 1937 e de 1946 mantiveram o princípio. A Constituição de 1967, com a Emenda Constitucional de 1969, também o preservou, como preservado foi, ainda, pela Constituição de 1988. Mas nem sempre houve liberdade sindical. O sindicalismo é um fato comum na época contemporânea. Assim, liberdade sindical não é um juízo de existência. É um juízo de valor, dependendo do modo como o sindicato, em dada ordem jurídica, é concebido, nas suas relações com o Estado, com seus congêneres e com os seus representados¹¹.

Posto isto, pode-se assegurar que o direito de associação somente fará parte da liberdade sindical quando os outros fatores decorrentes deste princípio de direitos humanos forem observados e respeitados pelo Estado.

¹¹ Amauri Mascaro Nascimento. **Compêndio de direito sindical**, op. cit., p. 141.

A liberdade de associação, portanto, representa o direito de empregadores e trabalhadores de se unirem em prol de um objetivo comum, qual seja a constituição de sindicatos para alcançar, coletivamente, seus direitos trabalhistas.

No entanto, a liberdade de associação está limitada a alguns pressupostos, dentre os quais mister se faz reprimir: unicidade sindical, que deriva da obrigatoriedade de existência de, no máximo, um sindicato em cada base territorial, entenda-se Município, conforme determina a Constituição Federal em seu art. 8º, bem como a delimitação do enquadramento sindical por categoria.

(...) formalmente, a categoria existe quando existem, entre seus integrantes, interesses idênticos, similares ou conexos, pois, em verdade, esses interesses, embora se somem, constituem algo diverso deles mesmos: o interesse coletivo, ou seja, o “interesse categorial”, que, esse sim (...) não é soma, mas série, série infinita e fonte da solidariedade que está no fundo da categoria, sem a qual esta não poderia existir¹².

Note-se, por fim, que dentro da liberdade de associação, deve ser incluído o direito dos trabalhadores e empregadores de se desfilarem dos sindicatos correspondentes.

É óbvio que não se poderia conceber a liberdade sindical para a associação do trabalhador, sem que se houvesse consagrado o direito de se desfilarem .

¹² Mozart Victor Russomano. **Princípios gerais de direito sindical**, op. cit., p. 80.

3.2.2. Liberdade de organização

A liberdade de organização, que tem o sindicato como principal expressão dos trabalhadores, instaura finalidade bastante digna, diante das diferenças entre os que vão integrá-los e seus empregadores.

Se não fossem assegurados os direitos inerentes à liberdade de organização, os trabalhadores ainda estariam à mercê dos desmandos dos empregadores, que, por deterem a força do poder econômico, acabavam, na maioria das vezes, por prejudicar seus empregados.

É fato que a organização sindical nem sempre teve grande valia para os trabalhadores, pois, na época em que o Estado detinha o poder sobre as entidades sindicais, os trabalhadores eram impedidos de exercer suas atividades visando à melhoria das condições de trabalho de forma plena, porque as ameaças advindas, tanto do governo quanto das próprias empresas, tinham poder coercitivo.

Por outro lado, o direito de organização espontânea corresponde ao poder que os trabalhadores ou os empregadores têm de se unirem para um fim comum, qual seja a melhoria das condições de trabalho para aqueles e das condições econômico-financeiras, para estes.

271. O direito dos trabalhadores de constituir livremente as organizações de sua própria escolha não pode ser considerado como existente se não é, de fato e de direito, plenamente reconhecido e respeitado¹³.

Mas a liberdade de organização não se apresenta como um direito irrestrito, tendo em vista, como já foi levantado, o problema da unicidade sindical, isto é, da impossibilidade de instituição de mais de um sindicato na mesma base territorial.

No entanto, a Organização Internacional do Trabalho dispôs de modo diverso sobre este ponto, como claramente registra o verbete do Comitê de Liberdade Sindical:

276. A existência de uma organização sindical num determinado setor não deveria ser obstáculo à constituição de outra se os trabalhadores assim o desejassem.

277. Disposições de uma constituição nacional relativa à proibição de se criarem mais de um sindicato por categoria profissional ou econômica, qualquer que seja o grau da organização, numa determinada base territorial, que não poderá ser inferior à área de um município, não estão de conformidade com os princípios da liberdade sindical¹⁴.

¹³ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **A liberdade sindical**: compilação de decisões e princípios do Comitê de Liberdade Sindical do Conselho de Administração da OIT, op. cit., p. 61.

¹⁴ Ibidem, p. 62.

Na verdade, a unicidade sindical chegou a ser debatida na OIT, sendo firmada a conclusão de que esta forma de associação seria mais benéfica aos trabalhadores¹⁵. Tendo em vista o fato de que ambos os interessados são dotados do princípio da liberdade de pensamento e de escolha, o Comitê de Liberdade Sindical deixou a cargo dos trabalhadores e empregadores o direito de opção pela unicidade ou pluralidade sindical. Contudo, em alguns países, e, entre eles o Brasil, omite-se a possibilidade de escolha por parte dos interessados, visto que a norma legal interna os obriga a instituir sindicatos sob o regime da unicidade sindical.

No Brasil, ocorre que, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, tornou-se obrigatória a unicidade sindical, deixando sem expressão o dever de respeito em relação ao texto supratranscrito.

¹⁵ 287. Apesar de os trabalhadores poderem ter interesse em evitar que se multipliquem as organizações sindicais, a unidade do movimento sindical não deve ser imposta por intervenção do Estado, via legislativa, pois esta intervenção é contrária ao princípio enunciado nos Artigos 2º e 11 da Convenção nº 87. A Comissão de Peritos em Aplicação de Convenções e Recomendações da OIT observou que 'há uma diferença fundamental quanto às garantias estabelecidas para a liberdade sindical e a proteção do direito de sindicalização, ente a dita situação, de uma parte, em que o monopólio sindical é introduzido ou mantido por lei e, de outra, as situações de fato, que existem em alguns países, em que todas as organizações sindicais se agrupam voluntariamente numa só federação ou confederação, sem que isto resulte direta ou indiretamente de disposições legislativas aplicáveis aos sindicatos e à criação de associações profissionais. O fato de trabalhadores e empregadores obterem vantagens, em geral, ao evitar a multiplicação do número de organizações competidoras, não parece suficiente, portanto, para justificar uma intervenção direta ou indireta do Estado e, sobretudo, a intervenção deste por via legislativa'. Embora apreciando, em todo sentido, o desejo de um governo de fomentar um movimento sindical forte, evitando os efeitos de uma indevida multiplicidade de pequenos sindicatos competidores entre si e cuja independência poderia ser comprometida por sua fraqueza, o Comitê observou que é preferível, nesses casos, eu o governo procure estimular os sindicatos a se associarem livremente e a formarem associações fortes e unidas a impor, por via legislativa, uma unificação obrigatória que prive os trabalhadores do livre exercício de seus direitos sindicais e viole os princípios incorporados nas convenções internacionais do trabalho relativos à liberdade sindical. Ibidem, p. 63-64.

Diante desta restrição, os trabalhadores, quando resolvem instituir um sindicato, precisam delimitar seu âmbito de atuação, ou seja, devem determinar se o sindicato agirá por setor da indústria, por categoria, por profissão ou se querem um sindicato local, por empresa estadual ou nacional.

Outros diversos aspectos devem ser ressaltados quando a liberdade de organização for utilizada para a criação de um sindicato. Dentre eles:

- (a) as relações externas do sindicato;
- (b) o direito de filiação a associações internacionais, garantido pelas normas internacionais;
- (c) a estrutura orgânica;
- (d) o direito à livre composição dos órgãos internos do sindicato;
- (e) a escolha dos dirigentes da entidade sindical, por meio de eleições democráticas;
- (f) a aprovação dos estatutos do sindicato;
- (g) as atribuições de cada órgão interno;
- (h) o direito de instituir entidades sindicais de nível superior (União, Centrais, Federações e Confederações); e
- (i) o direito de registrar o sindicato, desde que respeitadas as normas do direito interno.

Verifica-se, portanto, que a liberdade de organização consiste no direito que os trabalhadores e os empregadores têm de criar entidades sindicais para a defesa coletiva de seus direitos.

Outro importante direito a ser observado no que diz respeito à liberdade de associação baseia-se no fato de que não é permitido ao Estado determinar taxativamente as profissões que ensejarão o direito à sindicalização.

278. A elaboração, para efeito de reconhecimento do direito de associação, de uma lista de profissões em caráter definitivo estaria em contradição com o princípio de que os trabalhadores, sem qualquer distinção, devem ter o direito de constituir as organizações que considerem convenientes e de a elas se filiarem¹⁶.

Por fim, resta analisar a questão da contribuição compulsória, encontrada no ordenamento jurídico pátrio, no art. 8º, IV, da Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 8º. É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte:

(...)

IV – a assembléia geral fixará a contribuição que, em se tratando de categoria profissional, será descontada em folha, para custeio do sistema confederativo da representação sindical respectiva, independentemente da contribuição prevista em lei.

Diante do dispositivo constitucional em epígrafe, nota-se que a aludida contribuição é compulsória, visto que, em caso contrário, o legislador originário teria incluído o verbo “pode a assembléia...”. Verifica-se, portanto, verdadeira contradição em respeito às normas da OIT no que tange à liberdade sindical.

293. A faculdade de impor a todos os trabalhadores da categoria profissional interessada o pagamento de contribuições ao sindicato único nacional, cuja existência é permitida para uma ocupação dentro de uma determinada área, não é compatível com o princípio de que os trabalhadores devem ter o direito de filiar-se às organizações “que julguem convenientes”. Nessas circunstâncias, pareceria que a obrigação legal de contribuições para esse monopólio sindical, estejam ou não a eles filiados os trabalhadores, representa uma nova consagração e consolidação do dito monopólio¹⁷.

¹⁶ Ibidem, p. 62.

¹⁷ Ibidem, p. 65-66.

Do exposto, conclui-se que a liberdade de associação, plenamente assegurada pela Organização Internacional do Trabalho, ainda precisa ser implantada mais claramente, e com justeza, no ordenamento jurídico brasileiro, para que se possa garantir o direito à liberdade sindical aos trabalhadores e aos empregadores.

3.2.3. Liberdade de administração

A liberdade de administração, assim como a liberdade de associação e de organização decorrem da liberdade sindical, segundo a qual, todo trabalhador e todo empregador têm o direito de constituir sindicato e dele participar, bem como escolher determinadas pessoas para administrá-lo.

Assim, a liberdade de administração corresponde ao direito dos trabalhadores e dos empregadores de escolherem, mediante eleições democráticas, os dirigentes do sindicato que exercerão atividades visando à defesa dos interesses respectivos coletivos.

350. A liberdade sindical implica o direito de trabalhadores e empregadores de escolher livremente seus representantes.

351. Compete às organizações de trabalhadores e de empregadores definir condições de eleição de seus dirigentes sindicais, e as autoridades deveriam abster-se de toda ingerência indevida no exercício do direito das organizações de trabalhadores e de empregadores de escolher livremente seus representantes, garantido pela Convenção nº 87¹⁸.

¹⁸ Ibidem, p. 81.

Mas a liberdade de administração constitui, ainda, o direito de os associados elaborarem e votarem seus estatutos, bem como, de definirem a forma de votação, desde que seja democrática, para eleição de seus dirigentes.

353. O direito das organizações de trabalhadores de escolherem livremente seus dirigentes constitui condição indispensável para que possam agir efetivamente com toda independência e promover com eficácia os interesses de seus membros. Para que se reconheça plenamente esse direito, é mister que as autoridades públicas se abstenham de intervenções que possam enfraquecer o exercício desse direito, quer no estabelecimento das condições de elegibilidade dos dirigentes, quer no desenvolvimento das próprias eleições¹⁹.

O maior problema enfrentado pelos associados é, sem dúvida, a definição do meio de votação, uma vez que os sindicatos menores podem valer-se de eleições diretas, enquanto que, nos sindicatos maiores, torna-se impossível esta forma de eleição. Assim, os associados escolhem, previamente, pessoas às quais delegam a incumbência de decidirem acerca dos dirigentes.

Pode ocorrer, ainda, de um sindicato, quando de seu surgimento, não agregar grande contingente de associados; mas, com o passar do tempo, o aumento da quantidade de pessoas filiadas traz à tona o problema da votação. Assim, seria correto prever nos estatutos a possibilidade de alteração da forma de eleição.

¹⁹ Ibidem, mesma página.

Ainda no que diz respeito à eleição dos dirigentes dos sindicatos, há quem entenda que não se pode considerar como um meio essencialmente democrático a eleição por aclamação, segundo a qual todos os associados expressam seu voto de maneira explícita. O fundamento para tal entendimento baseia-se no fato de que pressões internas podem advir e impedir que determinadas pessoas escolham livremente seu voto, razão pela qual é mais aconselhável utilizar o escrutínio secreto.

Encerrado o processo de estruturação do sindicato, os associados passam a preocupar-se com as questões inerentes às relações de trabalho coletivas. Mas é preciso, ainda, ter em mente que, no contexto da liberdade de administração, devem os dirigentes levar em consideração os fatores externos, isto é, aqueles oriundos do Estado.

Isto significa que, além do direito à estruturação do sindicato, os associados devem obter total garantia de que não sofrerão interferência, e, tampouco, intervenção do Estado.

392. A Intervenção de autoridades públicas em eleições sindicais corre risco de parecer arbitrária e de constituir uma ingerência no funcionamento das organizações de trabalhadores, incompatível com o Artigo 3º da Convenção nº 87 que lhes reconhece o direito de eleger livremente seus dirigentes²⁰.

²⁰ Ibidem, p. 89.

Neste ponto, defende-se o direito à livre escolha dos dirigentes, de modo que não caberá, de forma alguma, ao Estado a determinação das pessoas que irão representar os trabalhadores ou empregadores de uma categoria profissional ou econômica.

416. A liberdade sindical implica o direito de trabalhadores e empregadores eleger livremente seus representantes e de organizar sua administração e atividades sem qualquer ingerência de autoridades públicas.

417. A idéia fundamental do Artigo 3º da Convenção nº 87 é de que trabalhadores e empregadores possam decidir, por si mesmos, as regras que deverão observar na administração de suas organizações e nas eleições que realizarão²¹.

Conclui-se, portanto, que as liberdades sindicais coletivas correspondem aos direitos pertencentes à própria essência da liberdade sindical, ou seja, ao direito de associar-se e filiar-se ao sindicato de sua escolha, ou dele desfiliar-se, de criar uma entidade sindical, bem como de organizá-la e administrá-la da forma que melhor lhe aprouver, respeitadas as normas dos direitos interno e internacional.

²¹ Ibidem, p. 95.

CAPÍTULO II – A LIBERDADE SINDICAL COMO PARTE DOS DIREITOS HUMANOS

1. Evolução histórica

O surgimento do sindicalismo no mundo não se deu em paralelo com a doutrina especializada. Alguns autores acreditam que seu nascimento se deu pela reação dos trabalhadores, ao agirem de maneira solidária, em favor da defesa de seus interesses, prejudicados que estavam em decorrência do capitalismo. Por outro lado, há também a corrente que entende que o sindicalismo apareceu com a finalidade precípua de enfrentar os efeitos advindos do liberalismo político, econômico e social, decorrentes da Revolução Francesa de 1789, cujas diretrizes não traziam benefícios para os trabalhadores²². Por fim, há aqueles que acreditam ser o sindicalismo obra do início do século XX, apesar de a intenção de união, com o fim primordial de solidariedade, ter surgido ainda na época dos escravos negros, como salienta C. A. Barata Silva:

²² Cf. Amauri Mascaro Nascimento. **Compêndio de direito sindical**. 3. ed. São Paulo: LTr, 2003, p. 38.

O certo é que o sindicato, tal como o entendemos hoje, e a legislação do mundo inteiro o consagra, é obra praticamente de nosso século ou do fim do século passado. Mas a solidariedade entre os trabalhadores, esta solidariedade que afinal é a causa e o fim da própria organização sindical, sempre existiu e existirá enquanto existir o ser humano. Não concordamos, por isso, com a afirmação daqueles que vêem, nas revoltas ocasionais dos escravos ou dos oprimidos, um movimento não associativo, por não serem sujeitos de direito. Não foi somente a partir do momento em que o trabalhador-objeto se fez trabalhador pessoa, que abriu-se a possibilidade associativa para a defesa de interesses econômicos e profissionais, pois, embora fosse evitada com violenta e tenaz repressão eliminatória, encontramos casos, mesmo no Brasil, em que o espírito associativo surgiu em primeiro lugar entre os negros, em plena escravatura. Chegaram mesmo a se constituir, entre os libertos, verdadeiras sociedades, cuja finalidade única era simplesmente conseguir meios através da exploração econômica de algumas atividades, para obtenção de cartas de alforria para outros trabalhadores, para outros escravos²³.

De qualquer modo, importante frisar que a Revolução Francesa foi causa de diversas mudanças no universo dos trabalhadores, dentre elas a extinção das corporações de ofício, semelhantes, em seus objetivos, ao sindicalismo, visto que constituíam uma forma inicial de organização das relações de trabalho.

As corporações de ofício, na verdade, segundo José Martins Catharino, tinham dupla finalidade: política e profissional. A primeira correspondeu às reivindicações dos trabalhadores contra os senhores feudais, na Europa Ocidental do século XI. Já, no aspecto profissional, as corporações serviram para tentar alcançar a defesa dos interesses dos artesãos, que nutriam o anseio de solução para suas divergências²⁴.

²³ C. A. Barata Silva. **Aspectos fundamentais de direito do trabalho**. São Paulo: LTr, 1981, p. 168-169.

²⁴ Cf. José Martins Catharino. **Tratado elementar de direito sindical**: doutrina, legislação. São Paulo: LTr, 1982, p. 18-19.

Compunham a corporação três categorias de artesãos: a dos aprendizes, a dos criados (“valet”), mais tarde, companheiros (E. Martin Saint-Leon), e a dos mestres, rigorosa e minuciosamente hierarquizadas.

O exercício de qualquer ofício dependia de um longo aprendizado a serviço de um mestre; terminado o aprendizado, o artesão tornava-se companheiro ou oficial (esta denominação já foi usual no Brasil), e assim permanecia durante alguns anos até quando, após produzir uma obra-prima, conseguia obter a mestrança. Enquanto houve essa circulação vertical, favorecida pelo equilíbrio entre a demanda de trabalho e a de oferta, a corporação não se esclerosou.

Os mestres, ex-aprendizes, e, geralmente, também ex-companheiros, ficavam no topo da corporação. Muitos, dirigindo suas próprias oficinas, mas pagando determinadas contribuições; todos mandando nas respectivas corporações, e elegendo os prud’hommes iuris (“síndicos” ou “baillios”) que compunham o órgão supremo da corporação, homologado pelo preboste – o mais famoso de todos foi o de Paris, Etienne Boileau. (...)

Em síntese, o aprendiz era ensinado trabalhando; o criado ou companheiro trabalhava sob as ordens de um mestre, e este trabalhava, ensinava e dirigia, como também servia na guet (“milícia burguesa”), convocado pelo preboste, autoridade máxima da comuna²⁵.

Pode-se dizer, até mesmo, que as corporações de ofício se apresentavam como uma forma inicial de sindicato patronal, visto que os mestres tinham a característica de patrões, e os aprendizes, de operários. Aliás, as associações de companheiros foram a primeira expressão do sindicalismo, pois buscaram, por meio de diversas reivindicações, melhorias para suas condições de trabalho²⁶.

No entanto, as corporações não subsistiram à Revolução Francesa, cuja meta nada mais era que a extinção das instituições que mantinham ligação entre os indivíduos e o Estado. Afinal, a intenção primordial desse movimento revolucionário era a predominância do liberalismo, impossível, no entender de seus ativadores, de coexistir com instituições que preservassem relações com o Estado. Ademais, para os adeptos da Revolução Francesa, fazia-se imprescindível a extinção da subordinação dos trabalhadores a qualquer espécie

²⁵ Ibidem, p. 19.

²⁶ Ibidem, p. 20.

de associação que suprimisse a liberdade de manifestação, tendo em vista a necessidade de adequação às regras da instituição.

Saliente-se que a teoria seguida por tais adeptos se apresentou como óbice à posterior criação das coalizões profissionais, representativas de maiores oportunidades para a instituição dos movimentos sindicais.

O individualismo, principal objetivo alcançado pela Revolução Francesa, fez surgir a dificuldade de formação de relações coletivas de trabalho, impossibilitando, assim, a criação dos sindicatos. Saliente-se, ainda, que este princípio influenciou, decisivamente, diversas normas legais vigentes na época, tais como a Lei Le Chapelier, de 1791²⁷, que declarava ilícita qualquer forma de acordo que viesse a estabelecer preços para o trabalho, ou para a indústria, de maneira coletiva. Neste mesmo sentido, expressou-se o Código Penal de Napoleão de 1810, visto que punia todo tipo de associação de trabalhadores, traduzindo tal ato como um delito.

²⁷ Art. 1º. Sendo a eliminação de toda espécie de corporações do mesmo estado social ou profissão uma das bases da Constituição, fica proibido restabelecê-las seja a que título for.

Art. 2º. Os cidadãos do mesmo estado social ou profissão, os operários e companheiros de uma arte qualquer não poderão, quando se reunirem, designar presidente, secretário ou síndico, fazer registros, tomar resoluções, sancionar regulamentações sobre seus pretendidos interesses comuns.

Art. 3º. Fica proibido a todas as corporações administrativas ou municipais receberem qualquer solicitação ou petição sob o título de um estado social ou profissão, ou a dar-lhes qualquer resposta; e se as obriga a declarar nulas as resoluções que assim forem tomadas e a fiscalizar cuidadosamente que não seja dada qualquer resposta, nem cumprimento.

Entretanto, aquelas formas de proibição acarretaram graves problemas para os trabalhadores, que passaram a obter, exclusivamente, vantagens advindas das normas prescritas pelo Estado, fato que veio dar espaço à organização de sindicatos para coibir eventuais abusos sobre a classe trabalhadora.

No decorrer dos acontecimentos, os governantes, ao observarem a necessidade de modificação das leis que proibiam o espírito de classe no proletariado, em vista do início de revoltas contra os abusos, foram retomando suas posições no sentido de abolir as normas penais que sancionavam a criação de associações. A Inglaterra foi o primeiro país a regular efetivamente tal matéria, com a aprovação de leis que autorizavam o direito de associação sindical.

Na Inglaterra, em 1824, Place, com o auxílio do Partido Radical da Câmara dos Comuns, principalmente com o de Josephe Hume, conseguiu a aprovação de projeto dando existência legal aos sindicatos. Em 1834 fundou-se a União dos Grandes Sindicatos Nacionais Consolidados, congregando meio milhão de trabalhadores, inspirada por Robert Owen, proprietário de uma fábrica de tecidos em New Lamark, Escócia, entidade que comandou o cartismo, movimento de conquista de direitos políticos e sociais. As organizações sindicais elaboraram, em 1837 e 1838, uma carta de reivindicações. Daí o nome do movimento. Em 1850, foi criado o Amalgamated Society of Engineers, sindicato nacional, e em 1871, com o Trade Unions Act, surgiu o tradeunionismo, nome do movimento sindical inglês. O tradeunionismo é o mais antigo sindicalismo do mundo. Uma só central sindical, a Trade Union Congress, reuniu grandes sindicatos, de dois tipos fundamentais, os sindicatos por profissão – *craft unions* – e os sindicatos por indústria – *industrial unions*. Os *gentlemen's agreement*, acordos negociados pelas *trade unions* com os empregadores, são a origem dos convênios coletivos pactuados entre sindicatos e empresas²⁸.

²⁸ Amauri Mascaro Nascimento. **Compêndio de direito sindical**, op.cit., p. 43.

Por outro lado, é importante enfatizar que o modelo do sindicalismo nem sempre se apresentou de modo livre, o que pode ser facilmente verificado na Alemanha, em 1917, quando os menchevistas, sindicalistas pertencentes ao Partido Social Democrata, tomaram o poder. Esta incoerência consistiu no fato de o governo atuante na Alemanha, na época, ser composto pelos próprios trabalhadores, de tal modo que as atividades exercidas por um se confundiam com as ações executadas pelo outro²⁹.

A intervenção estatal nos sindicatos também foi encontrada no modelo corporativista, inspirado no sistema de organização de classes sociais por meio da ação reguladora do Estado³⁰. Em conformidade com tal pressuposto, os sindicatos existentes dentro do modelo corporativista dependiam do reconhecimento do Estado para poderem exercer suas atividades específicas. No entanto, mesmo com a aprovação do Estado, os sindicatos, nesta esfera, não atuavam de maneira benéfica para os trabalhadores. Isto ocorria porque o Estado delegava aos sindicatos o exercício de funções públicas, configurando-se o monopólio da representação da respectiva categoria.

²⁹ José Martins Catharino. **Tratado elementar de direito sindical**, op. cit., p. 26-27.

³⁰ Cf. Leôncio Martins Rodrigues. **Partidos e sindicatos**. São Paulo: Ática, 1990.

(...) o modelo corporativo se apresenta como alternativa do modelo representativo democrático. Preconiza a realização de uma democracia orgânica, onde o indivíduo não terá valor como entidade numérica, mas como portador de interesses precisos e identificáveis.

Seu caráter contrário aos conflitos, de união entre as classes, otimista, torna o Corporativismo menos odioso para aqueles que, no processo de industrialização, admitem como dado prioritário a eficiência da ordem político-econômica. Como fator de estagnação econômica e tecnológica, como obstáculo real à industrialização, o modelo corporativo se apresenta como instrumento apto a consolidar a eficiência e concentração do sistema e a destruir as forças centrífugas ideológicas e classistas³¹.

A pacificação social veio a ser, por fim, o objetivo principal. Instaurando-se a harmonia entre as classes sociais, o Estado não mais precisaria preocupar-se com questões referentes a conflitos entre trabalhadores, ou com manifestações de anti-individualismo e de anti-socialismo.

O corporativismo, por seu turno, também não vigorou por muito tempo, visto que, aos trabalhadores, neste modelo, não era permitida a garantia de determinados princípios, como os da liberdade sindical e da autonomia coletiva dos particulares.

Neste contexto, tornou-se evidente a necessidade de instituição de sindicatos que tivessem a base democrática como princípio fundamental, tornando possível decidir sobre sua formação - sindicatos registrados ou não -, assim como sobre o conteúdo dos contratos coletivos de trabalho, fossem eles dotados de eficácia geral, ou restritos aos sócios do respectivo sindicato.

³¹ Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino. **Dicionário de política**. V. 1. Trad. Carmen C. Varriale, Gaetano Lo Mônaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Caçais e Renzo Dini. 12. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2002, p. 287-288.

Tal projeto começou a tornar-se realidade em meados do século XX, com o fim da 2ª Guerra Mundial, momento histórico, em que países como a Itália, a Espanha e Portugal passaram a desenvolver o sindicalismo democrático, instituindo-se a idéia de autonomia coletiva, segundo a qual, reinava a independência dos sindicatos em relação ao Estado³².

Este modelo democrático, baseado na liberdade sindical, também pode ser observado em alguns países da América Latina, a saber, o Uruguai, que ratificou as Convenções nºs 87 e 98, ambas da Organização Internacional do Trabalho; a Argentina, que possui, em seu ordenamento jurídico interno, desde 1988, uma lei de organização sindical cujo fundamento é a liberdade de criação de associações profissionais ou sindicatos, sem prévia autorização do Estado e sem limitação em razão do território.

Saliente-se que, sobre o assunto, Amauri Mascaro Nascimento teceu os seguintes comentários, referindo-se a um estudo publicado no Uruguai acerca do tema em pauta:

³² Cf. Amauri Mascaro Nascimento. **Compêndio de direito sindical**, op. cit., p. 58.

Um amplo estudo publicado em 1993 pela Fundación de Cultura Universitaria, do Uruguai, sobre organização sindical, negociação coletiva e greve na América Latina, mostrou o agudo intervencionismo limitativo da autonomia sindical, da autonomia coletiva e da autotutela que marca o sistema latino-americano, a excessiva regulamentação legal, salvo do Uruguai, caracterizando-se pela heteronímia, que tem como causas fatores de ordem econômica do sistema de produção, fatores de natureza histórico-cultural, dentre os quais as origens romano-germânicas do direito escrito e legislado, que influiu na formação dos nossos ordenamentos jurídicos, e fatores de caráter político, como o controle dos sindicatos pelo Estado e pela própria fragilidade do sindicalismo³³.

Os reflexos analisados no estudo supracomentado ainda são verificados em diversos países em todo o mundo, apesar da crescente queda de governos não democráticos. Entretanto, essa própria exigência de democracia indica que tal estado de coisas, aos poucos, vai sendo superado, de modo a fazer prevalecer a liberdade sindical e, conseqüentemente, a concretização dos movimentos sindicais, que correspondem a importantes avanços no que tange à segurança dos trabalhadores e a suas relações com os empregadores e com o próprio Estado.

Neste sentido, a Organização Internacional do Trabalho, com a instituição da Convenção nº 87, propugna perante seus países-membros a validação da liberdade sindical e de sua permanência no ordenamento jurídico interno e internacional, para garantir aos trabalhadores o direito fundamental de criar sindicatos e, assim, assegurar outros direitos, tais como o de liberdade e, especialmente, o da dignidade da pessoa humana.

³³ Ibidem, p. 59.

2. Sistema legal brasileiro

Com a Constituição Federal de 1988, o Brasil obteve um grande avanço na área dos direitos sindicais, visto que a Lei Maior hoje em vigor se baseia nos princípios fundamentais dispostos na Declaração Universal dos Direitos Humanos, consagrando a democracia como base de todo o sistema federativo no país.

No entanto, a Carta Magna atual não apresenta apenas vantagens para os trabalhadores e empregadores participantes dos sindicatos, se analisados alguns aspectos contraditórios, como, por exemplo, a obrigatoriedade da unicidade sindical e a compulsoriedade da contribuição sindical oficial.

Não se pode deixar de ter em mente, contudo, que determinadas restrições, legalmente existentes, não foram impostas pelo governo: os trabalhadores e empregadores, por meio de assembléias, decidiram pela aprovação destas limitações, o que demonstra uma legalidade consentida.

Com a nova Carta Constitucional, os trabalhadores e empregadores passaram a reclamar por novas normas positivas sobre o direito do trabalho. Aliás, a necessidade de adequação das normas trabalhistas dispostas na CLT se tornou evidente, como bem salienta Arnaldo Süssekind, um de seus autores:

É certo que a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) está desatualizada e configura uma intervenção nas relações contratuais de trabalho, que em 1943 se justificava, mas que hoje deve ser atenuada. Não obstante sermos o único sobrevivente da comissão que a elaborou, reconhecemos que, já agora, o sistema legal trabalhista brasileiro deve constituir-se de normas mais gerais, capazes de serem complementadas e terem sua aplicação flexibilizada pelos instrumentos normativos da negociação coletiva. Mas a autonomia privada coletiva não pode afastar a atividade legislativa do Estado visando a estabelecer um mínimo de direitos imperativos e irrenunciáveis, aplicáveis a todas as categorias de trabalhadores, em todas as regiões do País³⁴.

Na verdade, a intenção do legislador constituinte de 1988 foi a de oferecer autonomia sindical aos trabalhadores, afim, portanto, que fosse possível a prevalência do negociado sobre o legislado, mediante o fortalecimento dos sindicatos para uma eficaz e verdadeira negociação coletiva, apesar de algumas falhas terem prejudicado esta conquista. Não se pode dizer, entretanto, que a Constituição da República atual seja um texto normativo que impossibilite os trabalhadores e empregadores de exercerem seus direitos fundamentais, internacionalmente consagrados, mas é necessário lembrar que as conquistas necessárias passam pela elaboração de normas coletivas de trabalho e que só se materializam mediante uma liberdade sindical forte.

³⁴ Arnaldo Süssekind. **Direito constitucional do trabalho**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p. 47.

O direito à livre associação profissional ou sindical, a proibição de interferência ou intervenção na atuação sindical por parte do Poder Público, a prescindibilidade na aprovação do Estado para a criação de sindicatos, a proibição de dispensa do trabalhador em razão de cargo de direção ou representação em sindicato, a definição, pelos trabalhadores ou empregadores, da base territorial sindical, desde que respeitadas as regras da unicidade sindical, são garantias constitucionais de respeito aos direitos fundamentais prescritos na Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Por outro lado, como aduz Amauri Mascaro Nascimento na sua obra abaixo informada, é preciso apontar incongruências que constam da Carta Cidadã: indefinição acerca do órgão competente para o registro dos sindicatos³⁵, falta de conceituação para o termo categoria³⁶, possibilidade de defesa de direitos individuais da categoria³⁷, equívoco na concepção de sistema confederativo³⁸, e, por fim, abrangência do texto sobre a defesa dos direitos individuais e coletivos da categoria pelo sindicato na esfera judicial³⁹.

Há que se levar em consideração, ainda, a questão da recepcionalidade dos dispositivos constantes na Consolidação das Leis do Trabalho pela Constituição Federal de 1988. Amauri Mascaro Nascimento, em seu *Compêndio de Direito Sindical*, avalia os dispositivos da CLT que entende não terem sido recepcionados pela Lei Maior, como seguem:

³⁵ Há uma discussão na doutrina trabalhista acerca do órgão competente para o registro. Alguns entendem que o correto seria registrar os sindicatos no Cartório Civil, ao passo que outros acreditam ser o Ministério do Trabalho e Emprego o órgão competente. Por sua vez, há quem julgue ser mais justa a criação de um órgão pelos próprios sindicatos, o qual teria por finalidade primordial o registro dos sindicatos. Nos dias atuais, o mais comum é observar o registro nos Cartórios Cíveis e, posteriormente, a inscrição no Cadastro Nacional das Entidades Sindicais do Ministério do Trabalho e Emprego.

³⁶ A Constituição, ao prescrever que ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, não especifica o que vem a ser o termo, de modo que não há como se saber qual deve ser a real abrangência do sindicato.

³⁷ A Carta Magna não poderia dispor que aos sindicatos cabe a defesa dos direitos individuais da categoria, posto que se os direitos são desta, não podem ser tidos como individuais.

³⁸ A Lei Fundamental, ao prescrever que a assembléia geral fixará a contribuição a ser paga pelos componentes do sindicato da respectiva categoria profissional para custeio do sistema confederativo da representação sindical limita a hierarquia da aludida representação a três níveis: sindicatos, federações e confederações, impossibilitando, assim, a existência das Centrais, as quais são interconfederais.

³⁹ Neste caso, poder-se-ia falar em substituição processual, visto que a Carta Magna não delimitou a abrangência da aludida defesa aos casos em que os sindicatos representam a si mesmos como entidade representativa dos trabalhadores ou empregadores.

- 1) registro, reconhecimento pelo Ministério e requisitos para funcionamento de associações profissionais, transmissão de bens e sua transformação em sindicatos (CLT, arts. 512, 515, 518, 558 e outros);
- 2) base territorial distrital de sindicatos (CLT, art. 517);
- 3) a atribuição, pelo Ministério, de investidura sindical (CLT, art. 517);
- 4) concessão e cassação de carta sindical pelo então Ministro do Trabalho (CLT, arts. 520, 555, 556 e 557);
- 5) as condições para funcionamento dos sindicatos (CLT, art. 521);
- 6) os órgãos internos, administração de sindicatos e número de diretores e membros do Conselho Fiscal (CLT, arts. 522 a 529, 537 e 539);
- 7) as eleições sindicais (CLT, arts. 524, 529, 531, 532, 537, 539 e parágrafos do 543);
- 8) as assembleias sindicais e recurso contra deliberações delas, das diretorias e do conselho fiscal para o então Ministro do Trabalho (CLT, arts. 526, 540 e 542);
- 9) o livro de registro do sindicato (CLT, art. 527);
- 10) a intervenção do Ministro do Trabalho em entidades sindicais (CLT, art. 528);
- 11) a CES – Comissão de Enquadramento Sindical (CLT, arts. 570, 571, 574, 575, 576 e 577);
- 12) as isenções tributárias para sindicalizados (CLT, art. 547);
- 13) a aplicação da receita do sindicato (CLT, art. 549);
- 14) a alienação de imóveis, instruções do então Ministério do Trabalho sobre elaboração de orçamento e escrituração das operações de ordem financeira de entidades sindicais (CLT, art. 551);
- 15) penalidades, afastamento e destituição de dirigentes sindicais pelo então Ministério do Trabalho (CLT, arts. 553, 554, 555, 556 e 557);
- 16) a proibição de atividades exercidas pelas entidades sindicais (CLT, art. 564);
- 17) a proibição da filiação de entidades sindicais a organizações internacionais (CLT, art. 565);
- 18) os sindicatos de empresas industriais do tipo artesanal (CLT, art. 574); sindicalização de servidores do Estado e entes paraestatais (CLT, art. 566)⁴⁰.

Toda a discussão sobre a forma de administração dos sindicatos está centrada no fator estabilidade sindical, conceito que permite aos membros da diretoria dos sindicatos não serem dispensados em razão de suas relações com ações sindicais.

⁴⁰ Amauri Mascaro Nascimento. **Compêndio de direito sindical**, op. cit., p. 126-127.

Na verdade, não havendo limite máximo de número de dirigentes em cada entidade sindical, poderá haver a maior concentração possível de trabalhadores nestas funções, para que não venham a ser despedidos durante o exercício de tais cargos.

No entanto, não é possível delimitar o mesmo número de dirigentes para diferentes sindicatos, tendo em vista a abrangência da representatividade que cada qual pode exercer perante a respectiva categoria.

Assim, em caso de constatação de excesso de dirigentes, com indício de finalidade amoral, o problema deverá ser resolvido por meio da interpelação por abuso de direito na esfera judicial, cujas decisões tem sido variáveis, mas tendendo para restringir a garantia apenas aos membros integrantes da diretoria executiva dos sindicatos.

Importa salientar, porém, que a principal garantia da Constituição Federal de 1988, alcançada depois de longos anos de luta acirrada contra governos militares ditatoriais, é a de não-intervenção e de não-interferência do Estado nas organizações sindicais no contexto brasileiro. Tal direito deve permanecer assegurado, como forma de se viabilizar desenvolvimento mais justo para todas as classes de trabalhadores e empregadores e, conseqüentemente, para o próprio desenvolvimento econômico-social do Brasil.

3. Dos direitos humanos

3.1. Os direitos humanos internacionalmente consagrados

O mundo sofreu consideráveis mudanças com as Guerras Mundiais. Estes conflitos trouxeram a necessidade de estipulação de normas que viessem a proteger os direitos humanos, não garantidos até esse momento histórico.

Assim, finalmente, em 26 de junho de 1945, a Organização das Nações Unidas obteve êxito em assinar a Carta das Nações Unidas, na Conferência de São Francisco, após diversas reuniões com os países-membros - posteriormente denominados “membros originários”, e que faziam parte das forças cujo objetivo era combater o Eixo, na 2ª Guerra Mundial.

A Carta das Nações Unidas teve como principal finalidade promover o progresso social e melhorar as condições de vida, agora inserida em contexto de liberdade mais ampla, buscando-se garantir a observância dos direitos humanos. É verdade que o referido dispositivo legal não tratou especificamente dos direitos humanos, porém ofereceu garantias quanto aos temas inerentes às liberdades individuais, o que, como já ficou claro, era, até então, inexistente nos textos legais de organismos internacionais.

Era preocupação corrente, na época, a restauração do direito internacional em que viesse a ser reconhecida a capacidade processual dos indivíduos e grupos sociais no plano internacional. Para isto contribuíram de modo decisivo as duras lições legadas pelo holocausto da Segunda Guerra Mundial. Já não se tratava de proteger indivíduos sob certas condições ou em situações circunscritas como no passado (e.g., proteção de minorias, de habitantes de territórios sob mandato, de trabalhadores sob as primeiras convenções da Organização Internacional do Trabalho - OIT), mas doravante de proteger o ser humano como tal⁴¹.

Assim, tendo em vista a falta de regulamentação dos ditos direitos humanos, a Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas elaborou um texto denominado Declaração Universal dos Direitos Humanos, visando à garantia efetiva dos direitos humanos por parte de todos os países do mundo.

Em princípio, é necessário refinar a definição de direito humano, para que, posteriormente, não haja confusão entre este tema e a conceituação de direitos fundamentais.

Vêem-se como direitos fundamentais “aquelas prerrogativas e instituições que ele (direito positivo) concretiza em garantias de uma convivência digna, livre e igual de todas as pessoas. No qualificativo “fundamentais” acha-se a indicação de que se trata de situações jurídicas sem as quais a pessoa humana não se realiza, não convive e, às vezes, nem mesmo sobrevive”; fundamentais ao homem no sentido de que a todos, por igual, devem ser, não apenas formalmente reconhecidos, mas concreta e materialmente efetivados”⁴².

⁴¹ AMARAL Júnior, Alberto do. Direitos humanos e o comércio internacional: reflexões sobre a cláusula social. In: Alberto do Amaral Júnior e Cláudia Perrone Moisés (orgs.). **O cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos do Homem**. São Paulo: EDUSP, FAPESP, 1999, p. 15.

⁴² In **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990, p. 159.

Os direitos fundamentais, surgidos pela primeira vez com a Declaração dos Direitos do Homem de 1789, com a Revolução Francesa, tinham por intuito primordial garantir liberdade, igualdade e fraternidade, princípios que correspondem aos direitos de primeira geração, segunda geração e terceira geração.

Os direitos de primeira geração correspondem aos direitos civis e políticos, que traduzem o valor da liberdade; os direitos de segunda geração correspondem aos direitos sociais, econômicos e culturais, que traduzem, por sua vez, o valor da igualdade; já os direitos de terceira geração correspondem ao direito ao desenvolvimento, direito à paz, à livre determinação, que traduzem o valor da solidariedade⁴³.

Acrescente-se, ademais, que a realidade globalizada vivenciada por todos propõe uma universalização dos direitos fundamentais, aparecendo, neste contexto, os direitos de quarta geração. Neste âmbito estão compreendidos os direitos à democracia, à informação e ao pluralismo, ainda estão em fase de concretização nos ordenamentos jurídicos.

Verificou-se, portanto, que a Declaração Universal dos Direitos Humanos foi a base da expansão dos direitos fundamentais.

⁴³ Flávia Piovesan. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 6. ed. rev., amp. e atual. São Paulo: Max Limonad, 2004, p. 149.

Importante frisar que a observância a tais direitos não se ateve aos Estados membros da ONU, já que a Declaração em pauta não se apresentou, na verdade, como um documento com força vinculante, mas sim, com o caráter de recomendação. A finalidade da Declaração era a de expressar quais direitos humanos deveriam ser respeitados pelos países, de modo que, posteriormente, fosse elaborado um tratado ou pacto que regulamentasse o assunto e, por consequência, tivesse a adesão do maior número possível de Estados ⁴⁴.

Esse entendimento, porém, peca por excesso de formalismo. Reconhece-se hoje, em toda parte, que a vigência dos direitos humanos independe de sua declaração em constituições, leis e tratados internacionais, exatamente porque se está diante de exigências de respeito à dignidade humana, exercidas contra todos os poderes estabelecidos, oficiais ou não. A doutrina jurídica contemporânea, de resto (...) distingue os direitos humanos dos direitos fundamentais, na medida em que estes últimos são justamente os direitos humanos consagrados pelo Estado como regras constitucionais escritas. É óbvio que a mesma distinção há de ser admitida no âmbito do direito internacional⁴⁵.

⁴⁴ Cf. disciplinou os artigos 55 e 56, transcritos no presente momento:

Artigo 55. Com o fim de criar condições de estabilidade e bem-estar, necessárias às relações pacíficas e amistosas entre as Nações, baseadas no respeito ao princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos, as Nações Unidas favorecerão:

- a) níveis mais altos de vida, trabalho efetivo e condições de progresso e desenvolvimento econômico e social;
- b) a solução dos problemas internacionais econômicos, sociais, sanitários e conexos; a cooperação internacional, de caráter cultural e educacional; e
- c) o respeito universal e efetivo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião.

Artigo 56. Para a realização dos propósitos enumerados no art. 55, todos os membros da Organização se comprometem a agir em cooperação com esta, em conjunto ou separadamente.

⁴⁵ Fábio Konder Comparato. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 2. ed.rev. amp. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 227.

Nestes termos, foi instituída a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 10 de dezembro de 1948⁴⁶, que aprimorou o sentido de igualdade entre todas as pessoas, sem qualquer forma de discriminação ou distinção. Tal determinação pode ser observada logo no preâmbulo da Declaração, que inclui a seguinte redação: “(...) o advento de um mundo em que os homens gozem de liberdade de palavra, de crença e da liberdade de viverem a salvo do temor e da necessidade foi proclamado como a mais alta aspiração do homem comum”.

O projeto original de uma declaração internacional sobre a matéria evoluíra rumo a um projeto de declaração universal: a busca da universalidade – com base na própria diversidade cultural – depreendia-se com clareza, e.g., das referidas consultas realizadas pela Unesco (1947) como contribuição ao processo preparatório. O plano geral era de uma Carta Internacional de Direitos Humanos, do qual a Declaração seria apenas a primeira parte, a ser complementada por uma Convenção ou Convenções – posteriormente denominadas Pactos – e medidas de implementação. Estas últimas não constavam, pois, da Declaração Universal, que, no entanto, significativamente incluiu tanto os direitos civis e políticos (artigos 2-21) quanto os direitos econômicos, sociais e culturais (artigos 22-28)⁴⁷.

Verifica-se, portanto, que a finalidade primordial da ONU foi a de oferecer uma Declaração universal, ou seja, uma declaração internacional que viesse a proteger todo ser humano, indistintamente, de maneira coletiva.

⁴⁶ Note-se que a Declaração dos Direitos Humanos em muitos pontos seguiu as orientações de outros textos, tais como a Carta do Atlântico (assinada pelo Presidente dos EUA Franklin D. Roosevelt e pelo Primeiro-Ministro britânico Winston Churchill, em 14 de agosto de 1941, com o fim de combater as forças do Eixo, na 2ª Guerra Mundial) e as Declarações de Direitos da Revolução Francesa. Desta última, derivaram três princípios fundamentais referentes aos direitos humanos: liberdade, igualdade e fraternidade. Os dois primeiros princípios são encontrados em outros textos legais anteriores à Declaração dos Direitos da Revolução Francesa, tais como a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, bem como o Bill of Rights, da Virgínia, de 1776. Por sua vez, a fraternidade surgiu como virtude cívica a ser consagrada somente na Constituição francesa de 1791, e, na qualidade de princípio fundamental dos direitos humanos, na Constituição francesa de 1848.

⁴⁷ Alberto do Amaral Júnior e Cláudia Perrone Moisés. **O cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos do Homem**, op. cit., p. 17.

No bojo desse contexto, pode-se perceber que a Declaração Universal dos Direitos Humanos vem a ser um instrumento cuja finalidade é impor princípios, que acabaram por transformar-se, ao longo do tempo, em princípios gerais de direito, universalmente consagrados.

E, dentre estes princípios, não se pode deixar de constatar que o princípio da liberdade, unido ao princípio do direito à vida e ao da dignidade da pessoa humana, se apresentam como os fundamentos basilares do texto e das intenções da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

O princípio da liberdade, segundo os ditames da Declaração Universal dos Direitos Humanos, assume dois aspectos distintos: político e individual. O primeiro aspecto encontra respaldo no artigo XXI, que trata do direito de todo homem de gozar da democracia⁴⁸. O aspecto individual, por seu turno, tem sua defesa nos artigos VII a XIII⁴⁹ e XVI a XX⁵⁰, que dispõem sobre cada espécie de liberdade

⁴⁸ Artigo XXI. 1. Todo homem tem o direito de tomar parte no governo de seu país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos. 2. Todo homem tem igual direito de acesso ao serviço público do seu país. 3. A vontade do povo será a base da autoridade do governo; esta vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade do voto.

⁴⁹ Artigo VII. Todos são iguais perante a lei e têm direito, sem qualquer distinção, a igual proteção da lei. Todos têm direito a igual proteção contra qualquer discriminação que viole a presente Declaração e contra qualquer incitamento a tal discriminação.

Artigo VIII. Todo homem tem direito a receber dos tribunais nacionais competentes remédio efetivo para os atos que violem os direitos fundamentais que lhe sejam reconhecidos pela Constituição ou pela lei.

Artigo IX. Ninguém será arbitrariamente preso, detido ou exilado.

Artigo X. Todo homem tem direito, em plena igualdade, a uma justa e pública audiência por parte de um tribunal independente e imparcial, para decidir de seus direitos e deveres, ou do fundamento de qualquer acusação criminal contra ele.

Artigo XI. 1. Todo homem acusado de um ato delituoso tem o direito de ser presumido inocente até que a sua culpabilidade tenha sido provada de acordo com a lei, em julgamento público no qual lhe tenham sido asseguradas todas as garantias necessárias a sua defesa. 2. Ninguém poderá ser culpado por qualquer ação ou omissão que, no momento, não constituam delito perante o direito

individual hoje plenamente assegurada. Importante frisar que as duas espécies de liberdade, para serem efetivas e, portanto, respeitarem todos os indivíduos, devem agir de forma complementar e interdependente.

Os artigos XXII a XXVI, por sua vez, prescrevem sobre o princípio da solidariedade, nele incluídos direitos relativos à proteção de classes ou grupos sociais menos favorecidos. Dentre estes princípios, pode-se citar: (a) direito à seguridade social (arts. XXII e XXV); (b) direito ao trabalho e à proteção contra o desemprego (art. XXIII, 1); (c) direitos relacionados com o contrato de trabalho, tais como remuneração igual por igual trabalho (art. XXIII, 2), salário mínimo (art. XXIII, 3), repouso, lazer e limitação de horas de trabalho (art. XXIV); (d) liberdade de sindicalização por parte dos trabalhadores (art. XXIII, 4); e, por fim, (e) direito à educação, compreendidos, neste caso, o direito ao ensino elementar obrigatório e

nacional ou internacional. Também não será imposta pena mais forte do que aquela que no momento da prática era aplicável ao ato delituoso.

Artigo XII. Ninguém será sujeito à interferência na sua vida privada, na sua família, no seu lar ou na sua correspondência, nem a ataques a sua honra e reputação. Todo homem tem direito à proteção da lei contra tais interferências ou ataques.

Artigo XIII. 1. Todo homem tem direito à liberdade de locomoção e residência dentro das fronteiras de cada Estado. 2. Todo homem tem direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio, e a este regressar.

⁵⁰ Artigo XVI. 1. Os homens e mulheres de maior idade, sem qualquer restrição de raça, nacionalidade ou religião, têm direito de contrair matrimônio e fundar uma família. Gozam de iguais direitos em relação ao casamento, sua duração e sua dissolução. 2. O casamento não será válido senão com o livre e pleno consentimento dos nubentes. 3. A família é o núcleo natural e fundamental da sociedade e tem direito à proteção da sociedade e do Estado.

Artigo XVII. 1. Todo homem tem direito à propriedade, só ou em sociedade com outros. 2. Ninguém será arbitrariamente privado de sua propriedade.

Artigo XVIII. Todo homem tem direito à liberdade de pensamento, consciência e religião; este direito inclui a liberdade de mudar de religião ou crença e a liberdade de manifestar essa religião ou crença pelo ensino, pela prática, pelo culto e pela observância isolada ou coletivamente em público ou em particular.

Artigo XIX. Todo homem tem direito à liberdade de opinião e expressão. Este direito inclui a liberdade de, sem interferências, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e idéias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras.

Artigo XX. 1. Todo homem tem o direito à liberdade de reunião e associação pacíficas. 2. Ninguém pode ser obrigado a fazer parte de uma associação.

gratuito, à generalização do ensino técnico-profissional e à igualdade de acesso ao ensino superior (art. XXVI).

A Carta das Nações Unidas, ao determinar a elaboração de textos que viessem a regulamentar os direitos humanos, concebeu a necessidade de instituição da Declaração Universal dos Direitos Humanos, que, atente-se, não se apresenta como texto legal, com força vinculante, assim como, a criação de Pacto normativo, a respeito do qual, os países-membros deveriam aderir.

Neste contexto, em 16 de dezembro de 1966, a Assembléia Geral das Nações Unidas promulgou dois pactos internacionais de direitos humanos: o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais⁵¹.

O Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos recebeu, posteriormente, um Protocolo Facultativo, que conferiu poderes ao Comitê de Direitos Humanos no sentido de receber e processar denúncias derivadas de violações aos aludidos direitos, podendo ser requeridas por qualquer indivíduo contra um Estado-membro.

⁵¹ Os referidos Pactos representam, nos dias atuais, normas internacionais de extrema relevância, **posto que** regulamentam os termos da Declaração Universal dos Direitos Humanos, como estabeleceu a Conferência de Teerã (1968), organizada pelas Nações Unidas, que acarretou na Proclamação de Teerã sobre Direitos Humanos. A aludida Proclamação, em seu parágrafo 13 determina que “uma vez que os direitos humanos e as liberdades fundamentais são indivisíveis, a realização plena dos direitos civis e políticos sem o gozo dos direitos econômicos, sociais e culturais, é impossível”.

No entanto, o processamento e julgamento de tais denúncias, segundo as determinações estipuladas na Conferência Européia de Direitos Humanos, só teria valia se o Estado-membro acusado consentisse com o referido processo.

A finalidade primordial dos Pactos Internacionais supramencionados foi regulamentar as regras dispostas na Declaração Universal dos Direitos Humanos. No que se refere mais especificamente ao tema principal abordado no presente trabalho, a liberdade sindical, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos proclama, em seu artigo 22:

Artigo 22.

1. Toda pessoa terá o direito de associar-se livremente a outras, inclusive o direito de constituir sindicatos e de a eles filiar-se, para proteção de seus interesses.
2. O exercício desse direito estará sujeito apenas às restrições previstas em lei e que se façam necessárias, em uma sociedade democrática, no interesse da segurança nacional, da segurança e da ordem públicas, ou para proteger a saúde ou a moral públicas, ou os direitos e liberdades das demais pessoas. O presente artigo não impedirá que se submeta a restrições legais o exercício desse direito por membros das forças armadas e da polícia.
3. Nenhuma das disposições do presente artigo permitirá que Estados-Partes da Convenção de 1948 da Organização Internacional do Trabalho, relativa à liberdade sindical e à proteção do direito sindical, venham a adotar medidas legislativas que restrinjam – ou aplicar a lei de maneira a restringir – as garantias previstas na referida Convenção.

O direito à liberdade sindical também se encontra previsto no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em seu artigo 8º, com a seguinte redação:

Artigo 8º.

1. Os Estados-Partes do presente Pacto comprometem-se a garantir:

a) o direito de toda pessoa de fundar sindicatos com outros e de filiar-se ao sindicato de sua escolha, sujeitando-se unicamente aos estatutos da organização interessada, com o objetivo de promover e de proteger seus interesses econômicos e sociais. O exercício desse direito só poderá ser objeto das restrições previstas em lei e que sejam necessárias, em uma sociedade democrática, ao interesse da segurança nacional ou da ordem pública, ou para proteger os direitos e as liberdades alheias;

b) o direito dos sindicatos de formar federações ou confederações nacionais e o direito destas de formar organizações sindicais internacionais ou de filiar-se às mesmas;

c) o direito dos sindicatos de exercer livremente suas atividades, sem quaisquer limitações além daquelas previstas em lei e que sejam necessárias, em uma sociedade democrática, ao interesse da segurança nacional ou da ordem públicas, ou para proteger os direitos e as liberdades das demais pessoas;

d) o direito de greve, exercido de conformidade com as leis de cada país.

2. O presente artigo não impedirá que se submeta a restrições legais o exercício desses direitos pelos membros das forças armadas, da polícia ou da administração pública.

3. Nenhuma das disposições do presente artigo permitirá que os Estados-Partes da Convenção de 1948 da Organização Internacional do Trabalho, relativa à liberdade sindical e à proteção do direito sindical, venham a adotar medidas legislativas que restrinjam – ou a aplicar a lei de maneira a restringir – as garantias previstas na referida Convenção.

Saliente-se que as regras prescritas no artigo supracitado foram novamente regulamentadas por textos internacionais elaborados pela Organização Internacional do Trabalho, com o intento de estabelecer-se o respeito aos direitos trabalhistas. Em referência, pode-se citar a *Recopilação de decisões e princípios do Comitê de Liberdade Sindical do Conselho de Administração da OIT*, que, em seu verbete 46, dispõe:

A liberdade sindical só pode ser exercida numa situação em que se respeitem e se garantam plenamente os direitos humanos fundamentais, particularmente os relativos à vida e à segurança da pessoa⁵².

⁵² ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **A liberdade sindical**: recopilação de decisões e princípios do Comitê de Liberdade Sindical do Conselho de Administração da OIT, op. cit., p. 15.

Ainda neste sentido, o Comitê de Liberdade Sindical manifestou-se com firmeza sobre a importância de se respeitarem os mandamentos prescritos na Declaração Universal dos Direitos Humanos, como segue:

32. O Comitê tem considerado conveniente reafirmar a importância que deve ser atribuída aos princípios fundamentais enunciados na Declaração Universal de Direitos Humanos, uma vez que sua violação pode comprometer o livre exercício dos direitos sindicais⁵³.

Frise-se que o disposto na alínea 3 do artigo 8º do Pacto ora em pauta ressalta a impossibilidade, por parte do Estado, de restringir, por meio da adoção de medidas legislativas, as garantias inerentes aos direitos dos trabalhadores, devidamente prescritas no texto normativo internacional.

Note-se, ademais, que a Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA), que propugna, entre outros aspectos, a necessidade de observância dos direitos humanos, disciplina sobre a imprescindibilidade de respeito aos direitos sindicais, como se pode constatar:

Art. 45. Os Estados membros, convencidos de que o Homem somente pode alcançar a plena realização de suas aspirações dentro de uma ordem social justa, acompanhada de desenvolvimento econômico e de verdadeira paz, convêm em envidar os seus maiores esforços na aplicação dos seguintes princípios e mecanismos:
(...)
g) o reconhecimento da importância da contribuição das organizações tais como os sindicatos, as cooperativas e as associações culturais, profissionais, de negócios, vicinais e comunais para a vida da sociedade e para o processo de desenvolvimento.

⁵³ Ibidem, p. 13.

Da mesma forma, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, de 1969, denominada Pacto de San José da Costa Rica, em seu art. 16, defende a liberdade de associação, como segue:

Art. 16. Liberdade de associação.

1. Todas as pessoas têm o direito de associar-se livremente com fins ideológicos, religiosos, políticos, econômicos, trabalhistas, sociais, desportivos ou de qualquer outra natureza.
2. O exercício desse direito só pode estar sujeito às restrições previstas em lei e que se façam necessárias, em uma sociedade democrática, ao interesse da segurança nacional, da segurança e da ordem públicas, ou para proteger a saúde ou a moral públicas ou os direitos e as liberdades das demais pessoas.
3. O presente artigo não impede a imposição de restrições legais, e mesmo a privação do exercício do direito de associação, aos membros das forças armadas e da polícia.

Ressalte-se, além de tudo, que o Protocolo de San Salvador (Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais) confirma as regras supratranscritas por meio da seguinte redação:

Art. 8º. Direitos sindicais.

1. Os Estados-Partes garantirão:

a) O direito dos trabalhadores de organizar sindicatos e de filiar-se ao de sua escolha, para proteger e promover seus interesses. Como projeção desse direito, os Estados-Partes permitirão aos sindicatos formar federações e confederações nacionais e de associar-se aos já existentes, bem como formar organizações sindicais internacionais e associar-se à de sua escolha. Os Estados-Partes também permitirão que os sindicatos, federações e confederações funcionem livremente;

b) O direito de greve.

2. O exercício dos direitos enunciados acima só pode estar sujeito às limitações e restrições previstas pela lei que sejam próprias a uma sociedade democrática e necessárias para salvaguardar a ordem pública e proteger a saúde ou a moral pública e os direitos ou liberdades dos demais. Os membros das forças armadas e da polícia, bem como de outros serviços públicos essenciais, estarão sujeitos às limitações e restrições impostas pela lei.

3. Ninguém poderá ser obrigado a pertencer a um sindicato.

Diante do que foi exposto, é possível concluir que os organismos internacionais alcançaram grande avanço, no que diz respeito aos direitos humanos, desde o fim da 2ª Guerra Mundial. Isto se impôs como extrema necessidade, tendo em vista os graves prejuízos causados em razão da discriminação de determinados povos, com seriíssimas conseqüências em todos os aspectos dos direitos humanos, inclusive no do direito ao trabalho.

Assim, a Declaração Universal dos Direitos Humanos e seus Pactos subseqüentes, incentivaram a ONU a realizar duas Conferências Internacionais sobre Direitos Humanos (Conferência Mundial e Teerã – 1968, e Conferência Mundial de Viena – 1993), propugnando a adoção, por parte dos Estados, de medidas que viessem a garantir a observância dos direitos humanos. Neste sentido, expressa-se como resultado:

Já não mais se podia, tampouco, professar o universalismo no plano tão-somente conceitual ou normativo e continuar aplicando ou praticando a seletividade no plano operacional. Já não mais podia haver dúvida de que os direitos humanos se impõem e obrigam os Estado, e, em igual medida, os organismos internacionais e as entidades ou grupos detentores do poder econômico, particularmente aqueles cujas decisões repercutem no cotidiano da vida de milhões de seres humanos. Os direitos humanos, em razão de sua universalidade nos planos tanto normativo quanto operacional, acarretam obrigações *erga omnes*. Foi essa uma das grandes lições que se puderam extrair da Conferência Mundial de Viena⁵⁴.

⁵⁴ Alberto do Amaral Júnior e Cláudia Perrone Moisés. **O cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos do Homem**, op. cit., p. 30.

Ressalte-se, ainda, que a Conferência de Viena elaborou um Programa de Ação, em que se dispõem regras para o aperfeiçoamento do sistema de relatórios dentro das Comissões dos órgãos internacionais, de modo que as denúncias de descumprimento de tratados internacionais sobre direitos humanos sejam averiguadas de forma eficiente, assim minimizando a ocorrência de atos de desrespeito aos direitos humanos universais⁵⁵.

Verifica-se, portanto, que as inovações inerentes aos direitos humanos trazidas pela Declaração, bem como pelas normas internacionais que as regulamentam, introduziram formas de conter eventuais abusos por parte do Estado no que tange à liberdade sindical.

3.2. Os direitos humanos na Constituição Federal de 1988

O direito internacional, ramo do Direito que vem sendo cada vez mais privilegiado como foco de atenção, analisado por diversos juristas, devido a sua importância em face da realidade atual do mundo globalizado, possui como principal fonte de obrigação os tratados internacionais.

⁵⁵ Cf. *ibidem*, p. 31.

Segundo registra a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, “tratado significa um acordo internacional concluído por escrito entre Estados e regidos pelo Direito Internacional, quer conste de um instrumento único, quer de dois ou mais instrumentos conexos, qualquer que seja sua denominação específica”⁵⁶.

Retornando no tempo, pode-se verificar que a celebração de tratados é encontrada na história, há séculos atrás, mesmo antes da era cristã. A doutrina relata como o mais antigo, o tratado de paz formalizado entre Hatusil II (reis dos hititas) e Ramsés II (faraó do Egito), entre os anos de 1280 e 1272 a.C.⁵⁷.

Constata-se, portanto, que a prática de celebração de tratados sempre se apresentou como extremamente importante para a consolidação da paz, bem como de outros interesses em comum entre países diversos.

⁵⁶ Publicada no Diário do Congresso Nacional (Seção I), de 24.04.93, p. 7.957-69. em 22.04.92, o Presidente da República, com a Mensagem 116 (DOU, Seção I, 23.04.92), encaminhou o texto da Convenção de Viena à apreciação do Congresso Nacional. Desde outubro de 1995 a matéria objeto do Projeto de Decreto Legislativo 214-C/92, aprovada pela Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, está pronta para a Ordem do Dia (Diário do Congresso Nacional, Seção I, 28.01.95, p. 3.386), não tendo sido apreciada pela Câmara dos Deputados até a presente data.

⁵⁷ Cf. José Francisco Rezek. **Direito internacional público**: curso elementar. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1991, p. 11.

Nos dias atuais, porém, como se observou anteriormente, sua utilização se atém aos mandamentos legais previstos na Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, de 23 de maio de 1969. Ressalte-se, ademais, que outra Convenção, também realizada em Viena, teve como objeto a regulamentação dos tratados, neste caso, tendo, como sujeitos, Estados e organizações internacionais, ou, apenas, organizações internacionais⁵⁸.

Importante observar que a nomenclatura apresentada, tanto pelos Estados quanto pela ONU, nem sempre é consentânea no uso do termo “tratado”, como afirma Fernanda Dias Menezes de Almeida:

Registre-se, por oportuno, que a terminologia empregada para se referir aos tratados é bastante diversificada, sendo comum falar-se, indiferentemente, em tratados, acordos, pactos, convenções, convênios, ajustes, arranjos, compromissos, declarações etc. Essa variedade terminológica, essa sinonímia aleatória, que não cabe aqui discutir mais aprofundadamente, não provoca, porém, conseqüências mais sérias, e o registro de sua existência é feito apenas para esclarecer que a doutrina aceita e utiliza esses termos⁵⁹.

Assim, apesar da existência de outras terminologias, como visto, neste trabalho será utilizada a expressão “tratados”. E, tendo em vista a normatividade a eles incumbida após a instituição da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, devem ser entendidos como a fonte, por excelência, do Direito

⁵⁸ Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados entre Estados e Organizações Internacionais ou entre Organizações Internacionais, de 1986. Esta Convenção, entretanto, ainda não se encontra em vigor no Direito Internacional, nem tampouco chegou a ser ratificada pelo Brasil.

⁵⁹ Fernanda Dias Menezes de Almeida. A incorporação dos tratados internacionais ao ordenamento jurídico brasileiro. Análise do tema à luz do direito internacional. In: **Revista do Advogado**. Ano XXVIII, n. 73. São Paulo: AASP, p. 48, nov. 2003.

Internacional Público, estabelecendo-se, assim, como o “conjunto de regras dotados de uma natureza, diria, eminentemente contratual”⁶⁰.

Importa esclarecer que nem sempre o objeto principal de um tratado vem a ser um tema novo, visto que, muitas vezes, a finalidade do dispositivo legal internacional é compilar diversas normas esparsas, ou modificá-las, ou, ainda, codificar normas pré-existentes, até então consolidadas tão-somente pelos costumes.

A necessidade de se instituírem tratados internacionais que viessem a regulamentar atos e fatos inerentes a mais de um país exigiu fosse realizada uma convenção, denominada Convenção de Viena, com o fim de elaborar uma norma que estipulasse as regras para a elaboração de outros instrumentos semelhantes. Assim, foi promulgada a Lei dos Tratados, que determina apenas as normas intimamente ligadas à formação de tratados celebrados entre os Estados; continuaram, portanto, sem regras aqueles que tivessem, como partes, organizações internacionais⁶¹.

⁶⁰ Pedro Bohomoletz de Abreu Dallari. Pedro Bohomoletz de Abreu. Normas internacionais de direitos humanos e a jurisdição nacional. In: **Revista especial do Tribunal Regional Federal, 3.ª Região (Escola dos Magistrados)**. Seminário: incorporação dos tratados internacionais de proteção dos direitos humanos no direito brasileiro. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 1997, p. 27.

⁶¹ Cf. Flávia Piovesan. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**, op. cit., p. 68.

Dessa forma, estipulou-se que os tratados celebrados entre Estados somente teriam eficácia sobre os países que a eles aderissem⁶². Outras nações que não aceitassem os termos do tratado proposto não teriam a obrigação de respeitar suas normas, salvo se, no contexto do instrumento em questão, houvesse regras já incorporadas pelo costume internacional. Tal pressuposto apóia-se no princípio da soberania, inerente a todo Estado, com a afirmação: “diz-se de um Estado que é soberano quando seu governo, sem submissão a qualquer outra autoridade, rege o destino do povo, no seu âmbito territorial”⁶³.

Saliente-se, ademais, que a adoção de determinado tratado por um Estado torna presumível que seu direito interno não contém regras que impossibilitem a observância daquele, conforme disciplina o artigo 27 da Convenção de Viena: “Uma parte não pode invocar disposições de seu direito interno como justificativa para o não cumprimento do tratado”. Posto isto, caso algum Estado-Parte venha a descumprir mandamento internacional, alegando ser ilícito perante as normas de seu direito interno, estará incorrendo em má-fé, conseqüentemente, desrespeitando o princípio da boa-fé, também prescrito no mesmo diploma legal internacional⁶⁴.

⁶² Artigo 11. O consentimento de um Estado em obrigar-se por um tratado pode manifestar-se pela assinatura, troca dos instrumentos constitutivos do tratado, ratificação, aceitação, aprovação ou adesão, ou por quaisquer outros meios, se assim acordado.

⁶³ Fernanda Dias Menezes de Almeida. A incorporação dos tratados internacionais ao ordenamento jurídico brasileiro. Análise do tema à luz do direito internacional. In: **Revista do Advogado**. Ano XXVIII, n. 73. São Paulo: AASP, nov. 2003, p. 49.

⁶⁴ Artigo 26. Todo tratado em vigor vincula as partes e deve ser por elas executado de boa-fé.

A aprovação de um tratado pelos Estados-partes é estabelecida por consenso, o que equivale dizer que não pode uma nação ser obrigada a aceitar os termos constantes em um dispositivo legal internacional. Neste caso, estaria configurada violação aos princípios de direito internacional consagrados pela Carta das Nações Unidas, conforme preceitua o artigo 52 da Convenção de Viena⁶⁵.

Por outro lado, tendo em vista a diversidade entre os ordenamentos jurídicos internos de cada país, a Convenção de Viena previu a possibilidade de constituição de reserva, como dispõe o artigo 19 do diploma legal internacional:

Artigo 19. Um Estado pode, no momento da assinatura, ratificação, aceitação ou aprovação de um tratado ou da adesão a um tratado, formular uma reserva, a menos que:

- a) a reserva seja proibida pelo tratado;
- b) o tratado apenas autorize determinadas reservas entre as quais não figura a reserva em questão; ou
- c) nos casos não previstos nas alíneas a) e b), a reserva seja incompatível com o objeto e o fim do tratado.

A formação dos tratados não depende somente das regras impostas pela Convenção de Viena, visto que, após a aprovação pelos Estados-partes, resta, ainda, a ratificação no ordenamento jurídico interno. E, neste contexto, cada país possui regras próprias, de modo que a sistemática varia de um Estado para outro.

⁶⁵ Artigo 52. É nulo o tratado cuja conclusão tenha sido obtida pela ameaça ou pelo emprego de força, em violação aos princípios de direito internacional contidos na Carta das Nações Unidas.

Relembre-se, portanto, que a assinatura do tratado pelo Poder Executivo, ainda na fase de aprovação no organismo internacional correspondente, não o vincula às normas internas do respectivo Estado, ou seja, trata-se tão-somente de um aceite precário e provisório, ou melhor, de uma aceitação por parte do Estado quanto à forma e ao conteúdo do tratado.

Após esta fase, o tratado passa a ser analisado pelo Poder Legislativo, que verificará se os termos constantes no dispositivo legal internacional estão de acordo com as regras prescritas no ordenamento jurídico interno.

Assim, o aceite definitivo surgirá apenas quando o Poder Legislativo averiguar a compatibilidade do tratado com as normas legais internas e o considerar pertinente em conformidade com a realidade política, social e econômica do país. A partir de então, o tratado poderá ser ratificado pelo chefe do Poder Executivo, tornando seu cumprimento obrigatório.

No Brasil, o procedimento para ratificação de um tratado internacional encontra-se descrito no artigo 84, inciso VIII, que prevê a competência privativa do Presidente da República para celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos ao referendo do Congresso Nacional.

Verifica-se, portanto, que o dispositivo legal em epígrafe revela a necessidade de aprovação de determinado tratado pelos dois Poderes, para que possa vigorar no ordenamento jurídico interno.

A Constituição Federal, no entanto, foi omissa em diversos pontos, falha que veio a causar morosidade para ratificação dos tratados internacionais. Um dos maiores problemas reside no fato de que o Presidente da República não tem obrigatoriedade de cumprir um prazo para enviar o tratado por ele assinado para averiguação por parte do Congresso Nacional. Disto resultou a extrema demora na ratificação da Convenção de Viena assinada em 1969, cuja análise pelo Congresso Nacional se iniciou em 1992.

Outro aspecto de igual relevância diz respeito à hierarquia das leis, com especial ênfase para os tratados internacionais. A Carta Cidadã de 1988, ao ser promulgada, tinha a seguinte redação: “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros, decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte” (art. 5º, § 2º).

A análise deste dispositivo legal gerou muita controvérsia entre os estudiosos do direito constitucional e do direito internacional, pois havia três correntes: duas minoritárias: uma que entendia terem os tratados hierarquia de lei ordinária e, conseqüentemente, infraconstitucional, porém, supralegal; outra, que acreditava serem os tratados internacionais normas supraconstitucionais. Já, a terceira, corrente majoritária, adotava o ponto-de-vista de que os tratados internacionais devem ser equiparados às normas constitucionais.

A corrente seguidora da concepção de que os tratados internacionais possuem hierarquia infraconstitucional, porém supralegal, tem como adepto, entre outros, o Ministro Sepúlveda Pertence, que, em julgado proferido no Supremo Tribunal Federal, asseverou:

Desde logo, participo do entendimento unânime do Tribunal que recusa a prevalência sobre a Constituição de qualquer convenção internacional (cf. decisão preliminar sobre o cabimento da Adin 1.480m cit., In. STF 48). (...) Na ordem interna, direitos e garantias fundamentais o são, com grande freqüência, precisamente porque – alçados ao texto constitucional – se erigem em limitações positivas ou negativas ao conteúdo das leis futuras, assim como à recepção das anteriores à Constituição (Hans Kelsen, Teoria Geral do Direito e do Estado, trad. M. Fontes, UnB, 1990, p. 255). Se assim é, à primeira vista, parificar às leis ordinárias os tratados a que alude o art. 5º, § 2º, da Constituição, seria esvaziar de muito do seu sentido útil a inovação, que, malgrado os termos equívocos do seu enunciado, traduziu uma abertura significativa ao movimento de internacionalização de direitos humanos. Ainda sem certezas suficientemente amadurecidas, tendo assim – aproximando-me, creio, da linha desenvolvida no Brasil por Cançado Trindade (Memorial em prol de uma nova mentalidade quanto à proteção de direitos humanos nos planos internacional e nacional em Arquivos de Direitos Humanos, 200, 1/3, 43) e pela ilustrada Flávia Piovesan (A Constituição Brasileira de 1988 e os Tratados Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos, em E. Boucault e N. Araújo (org.), Os Direitos Humanos e o Direito Interno) – a aceitar a outorga de força supra legal às convenções de direitos humanos, de modo a dar, aplicação direta às suas normas – até, se necessário, contra a lei ordinária – sempre que, sem ferir a Constituição, a complementem, especificando ou ampliando os direitos e garantias dela constantes⁶⁶.

Por sua vez, a corrente que entende serem os tratados internacionais normas supraconstitucionais encontra sustentação nos dizeres de Agustín Gordillo, o qual assevera que:

⁶⁶ STF, RHC nº 79.785-RJ, j. maio de 2000. O aludido recurso de habeas corpus foi julgado em razão da discussão sobre o alcance interpretativo do princípio do duplo grau de jurisdição, o qual encontra-se disposto na Convenção Americana de Direitos Humanos.

(...) a supremacia da ordem supra-nacional sobre a ordem nacional pré-existente não pode ser senão uma supremacia jurídica, normativa, detentora de força coativa e de imperatividade. Estamos, em suma, ante a um normativismo supranacional. Concluímos, pois, que as características da Constituição, como ordem jurídica suprema do direito interno, são aplicáveis em um todo às normas da Convenção, enquanto ordem jurídica suprema supranacional. Não duvidamos de que muitos intérpretes resistirão a considerá-la direito supranacional e supra-constitucional, sem prejuízo dos que se negarão a considerá-la sequer direito interno, ou, mesmo, direito⁶⁷.

Seguindo este mesmo raciocínio, Hildebrando Accioly apresenta sua opinião, com os seguintes fundamentos:

É lícito sustentar-se, de acordo, aliás, com a opinião da maioria dos internacionalistas contemporâneos, que o direito internacional é superior ao Estado, tem supremacia sobre o direito interno, por isto que deriva de um princípio superior à vontade dos Estados. Não se dirá que o poder do Estado seja uma delegação do direito internacional; mas parece incontestável que este constitui um limite jurídico ao dito poder. (...) Realmente, se é verdade que uma lei interna revoga outra ou outras anteriores, contrárias à primeira, o mesmo não se poderá dizer quando a lei anterior representa direito convencional transformado em direito interno, porque o Estado tem o dever de respeitar suas obrigações contratuais e não as pode revogar unilateralmente. Daí porque dizer-se que, na legislação interna, os tratados ou convenções a ela incorporados formam um direito especial que a lei interna, comum, não pode revogar. Daí também a razão por que a Corte Permanente de Justiça Internacional, em parecer consultivo proferido a 31 de julho de 1930, declarou: 'É princípio geralmente reconhecido, do direito internacional, que, nas relações entre potências contratantes de um tratado, as disposições de uma lei interna não podem prevalecer sobre as do tratado'⁶⁸.

A corrente majoritária, para argüir a hierarquia constitucional dos tratados internacionais, valia-se, entre outros, de argumentos baseados nos dizeres de Konrad Hesse:

⁶⁷ Agustín Gordillo. **Derechos humanos, doctrina, casos y materiales**: parte general. Buenos Aires: Fundacion de Derecho Administrativo, 1990, p. 53-55. Tradução livre do autor.

⁶⁸ Hildebrando Accioly. **Manual de direito internacional público**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 1976, p. 5-6.

(...) a interpretação tem significado decisivo para a consolidação e preservação da força normativa da Constituição. A interpretação constitucional está submetida ao princípio da ótima concretização da norma. (...) A interpretação adequada é aquela que consegue concretizar, de forma excelente, o sentido da proposição normativa dentro das condições reais dominantes numa determinada situação. (...) A dinâmica existente na interpretação construtiva constitui condição fundamental da força normativa da Constituição e, por conseguinte, de sua estabilidade. Caso ela venha a faltar, tornar-se-á inevitável, cedo ou tarde, a ruptura da situação jurídica vigente⁶⁹.

Diversos autores dispuseram a respeito da hierarquia constitucional dos tratados internacionais que disciplinam regras sobre direitos humanos, dentre eles Antônio Augusto Cançado Trindade, manifestando-se da seguinte forma:

Assim, a novidade do art. 5º da Constituição de 1988 consiste no acréscimo, por proposta que avencei, ao elenco dos direitos constitucionalmente consagrados, dos direitos e garantias expressos em tratados internacionais sobre proteção internacional dos direitos humanos em que o Brasil é parte. Observe-se que os direitos se fazem acompanhar necessariamente das garantias. É alentador que as conquistas do direito internacional em favor da proteção do ser humano venham a projetar-se no direito constitucional, enriquecendo-o, e demonstrando que a busca de proteção cada vez mais eficaz da pessoa humana encontra guarida nas raízes do pensamento tanto internacionalista quanto constitucionalista⁷⁰.

O jurista supramencionado, com muita propriedade, especificou que apenas os tratados internacionais que disciplinassem sobre direitos humanos deveriam ser arrolados junto às normas constitucionais. Aliás, o poder legislativo derivado, para acabar com a acalorada discussão que se formou em torno do tema, resolveu acrescentar o parágrafo 3º, do artigo 5º, da Constituição Federal, de modo a validar os reclamos da corrente majoritária dos doutrinadores constitucionalistas e internacionalistas sobre o tema, com a seguinte redação:

⁶⁹ Konrad Hesse. **A força normativa da constituição**. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Antonio Fabris Editor, 1991, p. 22-23.

⁷⁰ Antônio Augusto Cançado Trindade. A proteção internacional dos direitos humanos no liminar do novo século e as perspectivas brasileiras. In: **Temas de política externa brasileira**. II, V. 1, 1994. p. 631.

Artigo 5º. (...)

(...)

§ 3º. Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.

Com isto, findou-se a controvérsia sobre a hierarquia dos tratados internacionais que dispõem a respeito dos direitos humanos após serem ratificados pelo Congresso Nacional. Note-se, ademais, que o dispositivo legal acima citado foi claro ao determinar que a aprovação deva ser feita por três quintos dos membros das duas Casas, equivalendo, assim, à forma de votação das emendas constitucionais, conforme preceitua o parágrafo 2º, do artigo 60⁷¹, da Lei Maior.

Atente-se, porém, para o fato de que apenas os tratados internacionais que versam sobre direitos humanos terão validade como emenda constitucional. Neste sentido, aliás, se expressa a Constituição Federal, ao dispor, no artigo 102, inciso III, alínea b:

Artigo 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

(...)

III – julgar, mediante recurso extraordinário, as causas decididas em única ou última instância, quando a decisão recorrida:

(...)

b) declarar a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal.

⁷¹ Artigo 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

(...)

§ 2º. A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

Conclui-se, portanto, que os tratados internacionais com temas diversos daqueles considerados no âmbito dos direitos humanos, terão caráter de lei federal; conseqüentemente, poderão ser declarados inconstitucionais.

Considere-se, ademais, o disposto no parágrafo 5º, do inciso V, do art. 109⁷², da Carta Fundamental, que propugna que a Justiça Federal será competente para julgar ações decorrentes de violações a direitos humanos, observando, portanto, a regra da federalização destes processos.

Por outro lado, a declaração de inconstitucionalidade pode acarretar maiores problemas no âmbito internacional, uma vez que a ratificação de um tratado significa estar ele plenamente apto a coexistir harmoniosamente com as normas de direito interno. Caso contrário, o artigo 27 da Convenção de Viena, que afirma não caber ao Estado invocar disposições de seu direito interno como justificativa para o não cumprimento de mandamento internacional, não teria serventia.

⁷² Art. 109. (...)

V – (...)

§ 5º. Nas hipóteses de grave violação de direitos humanos, o Procurador-Geral da República, com a finalidade de assegurar o cumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil seja parte, poderá suscitar, perante o Superior Tribunal de Justiça, em qualquer fase do inquérito ou processo, incidente de deslocamento de competência para a Justiça Federal.

Ademais, caso a equiparação dos tratados internacionais a leis federais seja considerada válida, àqueles caberia o princípio de que lei posterior revoga lei anterior que seja com ela incompatível. Segundo Flávia Piovesan, tal decisão é totalmente incoerente com as regras internacionais hoje vigentes, como se pode depreender de seu texto:

Ora, se o Estado no livre e pleno exercício de sua soberania ratifica um tratado, não pode posteriormente obstar seu cumprimento. Além disso, o término de um tratado está submetido à disciplina da denúncia, ato unilateral do Estado pelo qual manifesta seu desejo de deixar de ser parte de um tratado. Vale dizer, em face do regime de direito internacional, apenas o ato da denúncia implica a retirada do Estado de determinado tratado internacional. Assim, na hipótese de inexistência do ato da denúncia, persiste a responsabilidade do Estado na ordem internacional⁷³.

Verifica-se, portanto, que, em relação aos tratados internacionais de direitos humanos, prevalece o texto constitucional que os remete à categoria de emenda constitucional, sendo, destarte, máxima norma do ordenamento jurídico interno.

O tema não poderia ser visto de outra forma, pois os direitos humanos têm por finalidade assegurar a salvaguarda dos indivíduos, ao contrário dos tratados internacionais comuns, cujo objetivo é garantir a observância das prerrogativas dos Estados-partes. Aliás, neste sentido se pronunciou a Corte Interamericana de Direitos Humanos, na Opinião Consultiva nº 2, de 1982:

Ao aprovar estes tratados sobre direitos humanos, os Estados se submetem a uma ordem legal dentro da qual eles, em prol do bem comum, assumem várias obrigações, não em relação a outros Estados, mas em relação aos indivíduos que estão sob a sua jurisdição.

⁷³ Flávia Piovesan. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**, op. cit., p. 86.

Posto isto, nota-se que o ordenamento jurídico brasileiro optou por um sistema misto, segundo o qual os tratados internacionais possuem regimes diferenciados, de acordo com a matéria de que dispõem. Assim, os tratados internacionais de direitos humanos caracterizam-se por deter hierarquia constitucional, ao passo que os demais tratados internacionais apresentam hierarquia infraconstitucional.

Importante acrescentar que os tratados internacionais de direitos humanos, ao se integrarem ao texto constitucional, passam à categoria de cláusulas pétreas, ou seja, tornam-se insuscetíveis de abolição por meio de Emenda Constitucional, conforme preceitua o parágrafo 4º, do artigo 60, da Carta Fundamental⁷⁴.

A Constituição brasileira de 1988 é complexa e por demais detalhada. Adotou péssima técnica legislativa, orientada para baixo no sentido de que grande proporção de seus dispositivos deveria ser deixada para a legislação ordinária, e não constitucional. Sendo rígida, todavia, seus comandos estão submetidos a severos critérios para sua reforma, estabelecidos no próprio texto maior. Ademais disso, diante da solidez pretendida pelo legislador constituinte no artigo 60, § 4º, incisos I a IV, vê-se que tais disposições ganham proteção de máximo vigor, uma vez que a sua abolição – ou supressão substancial dos seus efeitos, o que equivaleria à sua própria inutilidade – está totalmente vedada. Daí a sua solidificação no corpo da Constituição e daí também ser imperativo – pela notável restrição ao exercício do Poder Constitutivo Derivado – traçar os limites entre aqueles direitos a que o legislador constituinte originário quis efetivamente preservar de qualquer alteração substancial, daqueles outros que – apesar de formalmente hospedados no texto magno – não possuem a qualidade de preceitos materialmente constitucionais.

(...)

Em síntese, a questão do conteúdo e do alcance das cláusulas pétreas deve ser compreendida a partir da teoria geral dos direitos fundamentais, pois que somente aqueles identificados como tais, e que, portanto, se configuram como materialmente constitucionais, seriam objeto da imutabilidade almejada pelo legislador constituinte originário. Os demais

⁷⁴ Artigo 60. (...)

(...)

§ 4º. Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

(...)

IV – os direitos e garantias individuais.

direitos, embora protegidos pela rigidez constitucional, podem ser objeto de supressão parcial – ou mesmo abolição – pela reforma do texto magno⁷⁵.

Diante do que foi exposto, conclui-se que, no caso específico dos tratados internacionais, detentores da qualidade de cláusula pétrea no ordenamento jurídico pátrio, não há que se cogitar em supressão parcial, ou abolição, pois seus mandamentos se apresentam como direitos fundamentais, devendo ser plenamente garantidos.

Tendo em vista, contudo, as peculiaridades inerentes aos tratados internacionais, os Estados signatários podem elaborar ato de denúncia, isto é, requerer a retirada de determinado tratado, caso entendam que seu teor seja prejudicial aos direitos e garantias individuais de seu povo. O ato de denúncia e posterior retirada de um tratado internacional de direitos humanos deve ser requerido e decidido pelo Poder Executivo, sem a necessidade de avaliação por parte do Legislativo. Flávia Piovesan, refutando tal entendimento, assevera:

Cabe considerar, todavia, que seria mais coerente aplicar ao ato da denúncia o mesmo processo aplicável ao ato de ratificação. Isto é, se para a ratificação é necessário um ato complexo, fruto da conjugação de vontades do Executivo e Legislativo, para o ato de denúncia também este deveria ser o procedimento. Propõe-se aqui a necessidade do requisito de prévia autorização pelo Legislativo de ato de denúncia de determinado tratado internacional pelo Executivo, o que democratizaria o processo de denúncia, como assinala o Direito comparado⁷⁶.

⁷⁵ Antonio Carlos Rodrigues do Amaral. A reforma da Constituição e as cláusulas pétreas. In: **Revista do Advogado**. Ano XXIII, n. 73. São Paulo: AASP, p. 35-36, nov. 2003.

⁷⁶ Flávia Piovesan. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**, op. cit., p. 95.

Posto isto, é possível concluir, em parte, que os tratados internacionais de direitos humanos, classificados no ordenamento jurídico brasileiro como normas constitucionais, não são passíveis de abolição por terem característica de cláusula pétrea, contudo, podem ser denunciados, deixando de figurar no contexto jurídico nacional.

Outro aspecto de extrema relevância, no que tange aos tratados internacionais de direitos humanos, diz respeito ao momento de sua incorporação no ordenamento jurídico interno. Em princípio, faz-se mister lembrar que esses tratados fazem parte, sem sombra de dúvida, dos direitos e garantias fundamentais⁷⁷. E, como tal, devem ter aplicabilidade imediata, visto que as normas desta natureza, pela importância que encerram, não poderiam depender de outras regras para vigorar no país.

Assim, sempre que houver a ratificação de um tratado internacional de direitos humanos pelo Poder Executivo nacional, não será necessária a elaboração de um ato normativo que determine sua vigência interna. Neste sentido, a ilustre jurista Flávia Piovesan afirma:

⁷⁷ Segundo preceitua José Afonso da Silva, garantias constitucionais são aquelas “que conferem, aos titulares dos direitos fundamentais, meios, técnicas, instrumentos ou procedimentos para impor o respeito e a exigibilidade desses direitos, compreendendo garantias individuais, coletivas, sociais e políticas, tendo em vista a natureza do direito garantido”. In: **Poder constituinte. Poder popular**. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 175.

A incorporação automática do Direito Internacional dos Direitos Humanos pelo Direito brasileiro – sem que se faça necessário um ato jurídico complementar para a sua exigibilidade e implementação – traduz relevantes consequências no plano jurídico. De um lado, permite ao particular a invocação direta dos direitos e liberdades internacionalmente assegurados e, por outro, proíbe condutas e atos violadores a estes mesmos direitos, sob pena de invalidação. Conseqüentemente, a partir da entrada em vigor do tratado internacional, toda norma preexistente que seja com ele incompatível perde automaticamente a vigência. Ademais, passa a ser recorrível qualquer decisão judicial que violar as prescrições do tratado – eis aqui uma das sanções aplicáveis na hipótese de inobservância dos tratados⁷⁸.

Ressalte-se que a Constituição Federal prescreve que ao Superior Tribunal de Justiça cabe julgar, em recurso especial, as causas decididas, em única ou última instância; por outro lado, cabe o julgamento aos Tribunais Regionais Federais ou aos tribunais dos Estados, do Distrito Federal e Territórios, quando a decisão recorrida contrariar tratado ou lei federal, ou negar-lhes vigência⁷⁹. Tal determinação faz emergir a possibilidade de punição àqueles que cometerem conduta violadora contra os direitos e garantias fundamentais, assim considerados todos aqueles relativos aos direitos humanos.

É importante insistir em que, no direito brasileiro, as normas internacionais necessitam de um ato normativo, no caso, um decreto legislativo, que as valide no ordenamento jurídico interno. Esta exigência origina-se na concepção dualista, segundo a qual os direitos interno e internacional são autônomos e independentes, ou seja, trata-se de duas ordens jurídicas diversas, que não entram em contato entre si, nem causam interferência uma sobre a outra.

⁷⁸ Flávia Piovesan. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**, op. cit., p. 99.

⁷⁹ Cf. dispõe artigo 105, inciso III, alínea “a”, da Constituição Federal.

(...) a teoria dualista, que tem como um dos seus mais notáveis defensores Triepel, estabelece diferenças entre o Direito internacional público e o direito interno. Ainda que se admita a vontade do estado como origem do Direito internacional, estabelece que deve haver uma manifestação superior.

Esses dois conjuntos de regras jurídicas – de Direito interno e de Direito internacional – são distintos na medida em que as regras internas são emanadas de um poder ilimitado, de um Estado com poder de coação para fazê-las serem cumpridas, existindo, assim, uma forte subordinação⁸⁰.

No entanto, como se observou anteriormente, no caso dos tratados internacionais de direitos humanos, a concepção utilizada pela legislação nacional é a monista⁸¹, sobre a qual incide uma cláusula geral de recepção automática plena. Assim, as normas internacionais que tratem de direitos e garantias fundamentais, sendo ratificadas, passam a ter aplicabilidade imediata, considerando-se a unidade entre os direitos nacional e internacional no que se refere aos direitos humanos, além do fato de as referidas normas internacionais já terem passado pelo crivo dos Poderes Legislativo e Executivo, respeitado, portanto, o princípio da harmonia dos poderes.

Não será mais possível a sustentação da tese dualista, é dizer, a de que os tratados obrigam diretamente aos Estados, mas não geram direitos subjetivos para os particulares, que ficariam na dependência da referida intermediação legislativa. Doravante, será, pois, possível a invocação de tratados e convenções, dos quais o Brasil seja signatário, sem a necessidade de edição pelo legislativo de ato com força de lei, voltado à outorga da vigência interna aos acordos internacionais⁸².

⁸⁰ Roberto Augusto Castellas Pfeiffer e Anna Carla Agazzi. Integração, eficácia e aplicabilidade do direito internacional dos direitos humanos no direito brasileiro: interpretação do artigo 5º, §§ 1º e 2º da Constituição Federal de 1988. In: **Direitos humanos: construção da liberdade e da igualdade**. São Paulo: Centro de Estudos do Grupo de Trabalho de Direitos Humanos da Procuradoria Geral do Estado do Governo do Estado de São Paulo, out. 1998, p. 207.

⁸¹ “Segundo essa teoria, acolhida principalmente pelos juristas alemães, o Direito das gentes emana do Direito interno, porque resulta de ato fundamental do Estado, que por si limita o próprio poder, se obrigado às demais soberanias”. Ibidem, p. 206.

⁸² Celso Ribeiro Bastos. **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, p. 396.

Apesar de a legislação brasileira obrigar a instituição de um decreto que valide a ratificação de um tratado internacional, aceitando, dessa forma, a concepção dualista, no que tange aos tratados internacionais de direitos humanos, a Constituição da República prevê a aplicação imediata, ou seja, a utilização da concepção monista, conforme prescreve o parágrafo 1º, do artigo 5º, *in verbis*:

Artigo 5º. (...)

(...)

§ 1º. As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.

Isto posto, verifica-se que o direito brasileiro optou por um sistema misto, em que o monismo é observado tão-somente no caso de normas que venham a regular os direitos e garantias fundamentais, ao passo que o dualismo incide em todas as outras ratificações de tratados internacionais.

Por fim, não se pode deixar de analisar o impacto jurídico que o tratado internacional de direito humanos causará no ordenamento jurídico interno, após sua ratificação. Três hipóteses devem ser consideradas: o tratado internacional coincidir com o direito prescrito na Constituição; a norma internacional de direitos humanos integrar, complementar e ampliar as respectivas regras constitucionalmente previstas; o conteúdo do tratado internacional contrariar os dispositivos da Lei Maior.

A primeira possibilidade revela o avanço do sistema legislativo brasileiro, ao elaborar a Constituição de 1988, que, em muitos aspectos, segue os andamentos hoje em dia internacionalmente consagrados no que diz respeito aos direitos e garantias fundamentais de todo ser humano. Disto decorre o fato de que a violação a um destes direitos humanos prescritos na Carta Magna corresponde a uma responsabilização não apenas em âmbito nacional, como também em âmbito internacional.

No que tange à incorporação dos direitos humanos à Lei Maior brasileira, os tratados internacionais se apresentam como um meio de melhorar a condição de vida de todo ser humano e, conseqüentemente, garantir a observância do princípio da dignidade da pessoa humana. Por tal razão, faz-se imprescindível a participação do Brasil nas reuniões dos organismos internacionais, fato facilitador do aperfeiçoamento na elaboração de textos normativos que determinam regras sobre direitos humanos. A Constituição da República de 1988, por mais que tenha sido elogiada por seu caráter humanista e protecionista em relação aos direitos e garantias fundamentais, não apresentou, em seu texto inicial, promulgado em 5 de outubro de 1988, todos os direitos assegurados pelos tratados internacionais, tornando-se, assim, extremamente necessária a ratificação de outros tão importantes quanto aqueles já instituídos em princípio. Assim, apesar de extensos, significativo se faz citar certos trechos exemplares da obra da ilustre jurista Flávia Piovesan:

(...) a) direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia, nos termos do art. 11 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; b) proibição de qualquer propaganda em favor da guerra e proibição de qualquer apologia ao ódio nacional, racial ou religioso, que constitua incitamento à discriminação, à hostilidade ou à violência, em conformidade com o art. 20 do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e art. 13 (5) da Convenção Americana; c) direito das minorias étnicas, religiosas ou lingüísticas de ter sua própria vida cultural, professar e praticar sua própria religião e usar sua própria língua, nos termos do art. 27 do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e art. 30 da Convenção sobre os Direitos da Criança; d) direito de não ser submetido a experiências médicas ou científicas sem consentimento do próprio indivíduo, de acordo com o art. 7º, 2ª parte, do Pacto dos Direitos Civis e Políticos; e) proibição do reestabelecimento da pena de morte nos Estados que a hajam abolido, de acordo com o art. 4º (3) da Convenção Americana; f) direito da criança, que não tenha completado quinze anos, de não ser recrutada pelas Forças Armadas para participar diretamente de conflitos armados, nos termos do art. 38 da Convenção sobre Direitos da Criança; g) possibilidade de adoção pelos Estados de medidas, no âmbito social, econômico e cultural, que assegurem a adequada proteção de certos grupos raciais, no sentido de que a eles seja garantido o pleno exercício dos direitos humanos e liberdades fundamentais, em conformidade com o art. 2º (1) da Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial; h) possibilidade de adoção pelos Estados de medidas temporárias e especiais que objetivem acelerar a igualdade de fato entre homens e mulheres, nos termos do art. 4º da Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra as Mulheres; i) vedação da utilização de meios destinados a obstar a comunicação e a circulação de idéias e opiniões, nos termos do art. 13 da Convenção Americana; j) direito ao duplo grau de jurisdição como garantia judicial mínima, nos termos do art. 8º, 'h' e 25 (1) da Convenção Americana; k) direito do acusado ser ouvido, nos termos do art. 8º, (1) da Convenção Americana; l) direito de toda pessoa detida ou retida de ser julgada em prazo razoável ou ser posta em liberdade sem prejuízo de que prossiga o processo, nos termos do art. 7º, (5) da Convenção Americana; m) proibição de extradição ou expulsão de pessoa a outro Estado quando houver fundadas razões de que poderá ser submetida à tortura ou a outro tratamento cruel, desumano ou degradante, nos termos do art. 3º da Convenção contra a Tortura e do art. 22, VIII da Convenção Americana⁸³.

Por outro lado, há que se pensar, ainda, sobre a decisão de casos em que o tratado internacional de direitos humanos contraria dispositivo constitucional. É possível afirmar que a solução se encontraria no princípio consagrado de que “lei posterior revoga lei anterior com ela incompatível”. No entanto, quando a questão

⁸³ Flávia Piovesan. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**, op. cit., p. 109-111.

se além aos tratados internacionais de direitos humanos, tal pressuposto não é válido, visto que não se aplica às normas garantidoras de direitos e garantias fundamentais.

A solução para o possível impasse reside, portanto, na escolha da norma que seja mais favorável à vítima, conforme determinação dos próprios tratados internacionais de direitos humanos, bem como da jurisprudência dos órgãos de supervisão internacionais. Neste sentido, proclama o artigo 29 da Convenção Americana de Direitos Humanos:

Artigo 29. Nenhuma disposição desta Convenção pode ser interpretada no sentido de:

a) permitir a qualquer dos Estados Partes, grupo ou pessoa, suprimir o gozo e exercício dos direitos e liberdades reconhecidos na Convenção ou limitá-los em maior medida do que a nela prevista;

b) limitar o gozo e exercício de qualquer direito ou liberdade que possam ser reconhecidos de acordo com as leis de qualquer dos Estados Partes ou de acordo com outra convenção em que seja parte um dos referidos Estados;

c) excluir outros direitos e garantias que são inerentes ao ser humano ou que decorrem da forma democrática representativa de governo; e

d) excluir ou limitar o efeito que possam produzir a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e outros atos internacionais da mesma natureza. (grifo do autor)

Sem dúvida, o principal objetivo dos tratados sobre direitos humanos é oferecer às pessoas os direitos e garantias fundamentais, de modo que se deve buscar, constantemente, a harmonia entre as disposições prescritas nos próprios tratados e as do direito interno.

O princípio da prevalência da norma mais favorável ao ser humano impõe a observância de duas regras de sua importância:

a) Em primeiro lugar, não suscitar disposições de direito interno para impedir a aplicação de direitos mais benéficos ao ser humano previstos nos tratados ratificados. Tal regra consta de maneira expressa da maioria dos tratados, como advém da circunstância do Estado obrigar-se a acatar os preceitos dos tratados.

Ademais, estabelece a Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados, em seu artigo 27 que “uma parte não pode invocar as disposições de seu direito interno como justificativa do não cumprimento de tratado”. Assim, a única maneira do Estado desligar-se das obrigações emanadas de um tratado dá-se através da denúncia, pouco adiantando a promulgação de lei interna que opere restrições a um direito estabelecido em tratado.

b) Por outro lado, caso exista alguma disposição existente em lei promulgada internamente que seja mais favorável às pessoas residentes no país, essa norma prevalece sobre as disposições que constem de tratados aos quais o país aderiu. Nesse sentido, por exemplo, estabelece o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, em seu artigo 5º, 2º: “Não se admitirá qualquer restrição ou suspensão dos direitos humanos fundamentais reconhecidos ou vigentes em qualquer Estado-parte no presente Pacto em virtude de leis, convenções, regulamentos ou costumes, sob pretexto de que o presente Pacto não os reconheça ou os reconheça em menor grau”.⁸⁴

Um exemplo clássico no ordenamento jurídico brasileiro sobre a contradição entre o dispositivo constitucional e o tratado internacional de direitos humanos baseia-se na questão da liberdade sindical. O Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (art. 22), o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (art. 8º), bem como a Convenção Americana de Direitos Humanos (art. 16), prescrevem que toda pessoa tem o direito de fundar sindicatos, e de filiar-se ao sindicato de sua escolha, respeitadas as normas referentes à segurança nacional e à ordem pública. Note-se, pois, que os dispositivos internacionais supramencionados nada prescrevem a respeito do limite da base territorial para a instituição de sindicatos, como ocorre no Brasil,

⁸⁴ Roberto Augusto Catellanos Pfeiffer e Anna Carla Agazzi. Integração, eficácia e aplicabilidade do direito internacional dos direitos humanos no direito brasileiro: interpretação do artigo 5º, §§ 1º e 2º da Constituição Federal de 1988, op. cit., p. 226-227.

com a regra da unicidade sindical (art. 8º, II, da CF/88). Cria-se um conflito a ser resolvido, portanto. Atente-se para o seguinte:

(...) ao ratificarem os tratados de direitos humanos, os Estados-partes contraem, a par das obrigações convencionais atinentes a cada um dos direitos protegidos, também obrigações gerais da maior importância, consignadas naqueles tratados. Uma delas é a de respeitar e assegurar o respeito dos direitos protegidos – o que requer medidas positivas por parte dos Estados -, e outra é a de adequar o ordenamento jurídico interno à normativa internacional de proteção. Esta última requer que se adote a legislação necessária para dar efetividade às normas convencionais de proteção, suprindo eventuais lacunas no direito interno, ou então que se alterem disposições legais nacionais com o propósito de harmonizá-las com as normas convencionais de proteção – tal como requerido pelos tratados de direitos humanos. Essas obrigações gerais, a serem devidamente cumpridas, implicam naturalmente o concurso de todos os poderes do Estado, de todos os seus órgãos e agentes⁸⁵.

Verifica-se, neste ponto, verdadeira contradição entre as normas internacionais e a Carta Cidadã de 1988. No entanto, o Brasil, ao ratificar tais normas, não fez nenhuma ressalva sobre a referida contradição. Isto exigiria que se devesse recomendar a aplicação da norma mais benéfica ao indivíduo, tema que terá análise mais aprofundada no Capítulo III.

Apesar da existência de alguns pontos dissonantes entre a Constituição da República hoje em vigor e os tratados internacionais de direitos humanos, pode-se concluir que o país obteve um grande avanço no que tange à garantia dos direitos fundamentais, há muito consagrados internacionalmente.

⁸⁵ Alberto do Amaral Júnior e Cláudia Perrone-Moisés (orgs.). **O cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos do Homem**, op. cit., p. 33.

4. Da liberdade sindical como parte dos direitos humanos

A Organização das Nações Unidas, para facilitar o estudo e o aprimoramento dos direitos relativos ao trabalho, conferiu à Organização Internacional do Trabalho competência para tratar deste assunto.

Neste sentido, aliás, foram definidos os fins e os objetivos da OIT, por meio da Declaração de Filadélfia, de 1944, que estipulou, dentre seus temas, “a liberdade de expressão e de associação é essencial para a continuidade do progresso” (art. 1º, a). Isto porque a definição destes objetivos se coaduna perfeitamente com a observância do princípio da dignidade da pessoa humana.⁸⁶

O Comitê de Liberdade Sindical, criado pela Organização Internacional do Trabalho tem por finalidade, entre outras, receber e processar denúncias contra irregularidades que afetam os direitos sindicais. Há muito tenta fazer vigorar os direitos assegurados pela Declaração Universal dos Direitos Humanos e pelos Pactos Internacionais sobre Direitos Civis e Políticos e Sociais, Econômicos e Culturais, que proclamam a liberdade sindical, como forma de coibir abusos por parte dos Estados em relação aos trabalhadores e empregadores, como se vê em alguns verbetes do próprio Comitê de Liberdade Sindical:

⁸⁶ “No campo internacional, a dignidade da pessoa humana é o valor maior que inspirou a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, acenando à universalidade e à indivisibilidade dos direitos humanos. Como já apreciado, o valor da dignidade humana, incorporado pela Declaração Universal de 1948, constitui o norte e o lastro ético dos demais instrumentos internacionais de proteção dos direitos internacionais de proteção dos direitos humanos. Todos eles introjetam, no marco do positivismo internacional dos direitos humanos, a dignidade humana como um valor fundante”. Flávia Piovesan. Direitos humanos e o princípio da dignidade humana. In: **Revista do Advogado**. Ano XXIII, n. 70. São Paulo: AASP, jul. 2003, p. 37.

1. A função da Organização Internacional do Trabalho, em matéria de liberdade sindical e de proteção da pessoa, consiste em contribuir para a efetiva aplicação dos princípios gerais da liberdade sindical, que constitui uma das garantias primordiais da paz e da justiça social. No cumprimento de sua responsabilidade, a Organização não deve vacilar em discutir, em âmbito internacional, casos cuja natureza afete substancialmente a consecução de seus fins e objetivos, conforme expostos em sua Constituição, na Declaração de Filadélfia e nas diversas convenções relativas à liberdade sindical.
2. Por força de sua Constituição, a OIT foi criada especialmente para melhorar as condições de trabalho e promover a liberdade sindical nos diferentes países. Disso resulta que as matérias tratadas, nesse âmbito, pela Organização já não são da competência exclusiva dos Estados e que a ação que empreende para esse fim não pode ser considerada como intervenção nos assuntos internos, uma vez que está nos limites da missão recebida de seus membros, com vista a alcançar os objetivos que lhe foram atribuídos.
3. As questões examinadas pela OIT sobre as condições de trabalho e a defesa da liberdade sindical não podem ser consideradas como ingerência indevida nos assuntos internos de um estado soberano, posto que se trata do exercício de mandato recebido de seus membros, que se comprometeram a cooperar com vista à consecução dos objetivos que lhe foram atribuídos.
4. A finalidade do procedimento do Comitê é promover o respeito dos direitos sindicais de jure e de facto⁸⁷.

No entanto, faz-se imprescindível ressaltar que o princípio da liberdade sindical não se pode estabelecer sem a coexistência de outros direitos e garantias fundamentais, dentre os quais, o direito à democracia⁸⁸, sem dúvida, a base para a observância dos direitos sindicais.

⁸⁷ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **A liberdade sindical**: recopilação de decisões e princípios do Comitê de Liberdade Sindical do Conselho de Administração da OIT, op. cit., p. 7-8.

⁸⁸ A democracia compreende um dos fundamentos dos direitos fundamentais, como bem salienta J. J. Gomes Canotilho, o quanto segue: "Tal como são um elemento constitutivo do estado de direito, os direitos fundamentais são um elemento básico para a realização do princípio democrático. Mais concretamente: os direitos fundamentais têm uma função democrática, dado que o exercício democrático do poder: (1) significa a contribuição de todos os cidadãos (...) para o seu exercício (princípio-direito da igualdade e da participação política); (2) implica participação livre assente em importantes garantias para a liberdade desse exercício (o direito de associação, de formação de partidos, de liberdade de expressão, são, por ex., direitos constitutivos do próprio princípio democrático); (3) coenvolve a abertura do processo político no sentido da criação de direitos sociais, económicos e culturais, constitutivos de uma democracia económica, social e

34. O Comitê tem considerado que o sistema democrático é fundamental para o exercício dos direitos sindicais⁸⁹.

Ademais, é essencial a observância dos direitos à segurança e ao não exercício da violência ao alcance dos direitos sindicais, pois não há como conceber a liberdade dos trabalhadores e dos empregadores para tratarem de assuntos de seu interesse, sem a garantia de que não sofrerão pressão ou ameaça por parte do Estado⁹⁰.

O respeito a tais direitos, aliás, foi tema de intensos debates pela 54^a Reunião da Conferência Internacional do Trabalho, de 1970, pondo em foco a imperiosa necessidade de se adaptarem aos mandamentos prescritos na Declaração Universal dos Direitos Humanos e aos Pactos Internacionais, anteriormente comentados, os direitos de segurança da pessoa, de reunião, de opinião e expressão e de proteção dos bens sindicais. Neste ponto, o direito à segurança da pessoa se apresenta como um fator essencial a ser analisado,

cultural (...). Realce-se esta dinâmica dialéctica entre os direitos fundamentais e o princípio democrático. Ao pressupor a participação igual dos cidadãos, o princípio democrático entrelaça-se com os direitos subjectivos de participação e associação, que se tornam, assim, fundamentos funcionais da democracia. Por sua vez, os direitos fundamentais, como direitos subjectivos de liberdade, criam um espaço pessoal contra o exercício de poder antidemocrático, e, como direitos legitimadores de um domínio democrático, asseguram o exercício da democracia mediante a exigência de garantias de organização e de processos com transparência democrática (princípio maioritário, publicidade crítica, direito eleitoral). Por fim, como direitos subjectivos a prestações sociais, económicas e culturais, os direitos fundamentais constituem dimensões impositivas para o preenchimento intrínseco, através do legislador democrático, desses direitos". In: **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 290-291.

⁸⁹ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **A liberdade sindical**: recopilação de decisões e princípios do Comitê de Liberdade Sindical do Conselho de Administração da OIT, op. cit., p. 13.

⁹⁰ 7. No âmbito de suas atribuições, compete ao Comitê examinar até que ponto o exercício dos direitos sindicais pode ser afetado nos casos de alegações de atentados contra as liberdades civis. Cf. *Ibidem*, p. 8.

tendo em vista que sua restrição acarreta, naturalmente, desrespeito ao exercício dos direitos sindicais. Neste contexto, devem ser levados em consideração os direitos à liberdade e à proteção contra detenções e prisões arbitrárias.

36. Providências adequadas devem ser tomadas para garantir, qualquer que seja a tendência sindical, que os direitos sindicais possam ser exercidos normalmente, dentro do respeito aos direitos humanos fundamentais e num clima sem violência, pressões, temores e ameaças de toda natureza.

38. Um movimento sindical livre não pode desenvolver-se num regime que não garanta os direitos fundamentais, especialmente o direito dos trabalhadores sindicalizados de se reunirem em sindicais próprios, o direito de livre expressão de opinião, verbal ou escrita, e o direito dos trabalhadores sindicalizados de contar, em caso de detenção, com as garantias de um processo judicial regular, formalizado o mais cedo possível⁹¹.

O Comitê de Liberdade Sindical, por diversas vezes, recebeu queixas em caráter emergencial, sobre mortes, ferimentos graves, torturas, maus-tratos, entre outras, decorrentes de desmandos advindos de órgãos estatais.

A agressão física configura violação a direito fundamental de extrema gravidade, já que restringe a liberdade sindical por meio de força. A ocorrência destes atentados deve ser coibida da maneira mais eficaz possível, como bem salienta o Comitê de Liberdade Sindical, ao recomendar que governos que verifiquem tais incidentes devem elaborar uma comissão de inquérito independente, com o fim de esclarecer os fatos e apurar as responsabilidades, para que tais fatos não venham a repetir-se.⁹²

⁹¹ Ibidem, p. 13-14.

⁹² Cf. Organização Internacional do Trabalho. **A liberdade sindical**. Brasília: OIT, 1993, p. 108.

Por outro lado, a detenção dos responsáveis não pode agredir o princípio da dignidade da pessoa humana, de modo que os acusados por abuso de direito, decorrente de reuniões sindicais, por exemplo, devem ser tratados com humanidade.

45. O direito à vida é o pressuposto básico do exercício dos direitos consagrados na Convenção nº 87.

46. A liberdade sindical só pode ser exercida numa situação em que se respeitem e se garantam plenamente os direitos humanos fundamentais, particularmente os relativos à vida e à segurança da pessoa.

47. Os direitos de organizações de trabalhadores e de empregadores só podem ser exercidos num clima sem violência, pressões ou ameaças de qualquer natureza contra dirigentes e membros dessas organizações, e compete aos governos garantir o respeito a esse princípio.

48. Um movimento sindical realmente livre e independente não pode desenvolver-se num clima de violência e insegurança.

49. Um clima de violência, que comporte assassinato ou desaparecimento de dirigentes sindicais ou atos de agressão contra propriedades e bens de organizações de trabalhadores e de empregadores, constitui grave obstáculo ao exercício dos direitos sindicais; esses atos exigem medidas severas da parte das autoridades.

50. Fatos imputáveis a particulares são da responsabilidade dos Estados, tendo em vista sua obrigação de evitar as violações dos direitos humanos. Devem os governos, por conseguinte, procurar não violar seus deveres de respeito aos direitos e às liberdades individuais, assim como seu dever de garantir aos sindicalistas o direito à vida.

52. Nos casos em que a polícia intervém para dispersar reuniões públicas ou manifestações e se tenham produzido perdas de vida ou ferimentos graves, o Comitê tem dado grande importância a que se proceda imediatamente a uma investigação imparcial e detalhada dos fatos e se instaure um processo legal e regular para estabelecer os motivos da ação empreendida pela polícia e apurar as responsabilidades.

53. Quando ocorrem agressões à integridade física ou moral, o Comitê tem considerado que se deveria proceder, sem demora, à instauração de inquérito judicial independente, por constituir método especialmente apropriado para esclarecer os fatos, apurar as responsabilidades, punir os culpados e evitar a repetição desses atos.

55. A falta de condenações dos culpados envolve a impunidade, de fato, que agrava o clima de violência e de insegurança, o que é extremamente prejudicial ao exercício das atividades sindicais.

56. A demora na aplicação da justiça equivale a sua negação⁹³.

Já, no que tange aos atos de tortura, o Comitê recomenda que os Estados ajam de maneira a coibir tais práticas para o futuro, o que se dá por meio de penas severas, acompanhadas de instruções cominatórias, com o fim de oferecer esclarecimentos acerca dos direitos humanos consagrados internacionalmente.

57. Em casos de alegações de tortura e maus-tratos de pessoas detidas, governos deveriam investigar queixas dessa natureza para tomar as devidas providências, inclusive a indenização de danos sofridos e punição dos culpados, assim como para garantir que nenhuma pessoa detida seja objeto de maus-tratos.

58. No que diz respeito a denúncias de maus-tratos e de outras medidas punitivas a que teriam sido submetidos trabalhadores que participaram de greves, o Comitê destacou a importância que tem sempre atribuído ao direito dos sindicalistas, assim como de qualquer outra pessoa, de gozar das garantias de um processo judicial regular, de conformidade com os princípios contidos na Declaração Universal dos Direitos humanos e no Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos.

59. Com relação a alegações de maus-tratos físicos e torturas de sindicalistas, o Comitê lembrou que os governos deveriam baixar as instruções necessárias para que nenhum detido seja objeto de maus-tratos, e impor sanções eficazes nos casos em que se comprove terem sido cometidos, e ressaltou a importância que convém atribuir ao princípio consagrado no Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, segundo o qual toda pessoa privada da liberdade será tratada humanamente e com o respeito inerente ao ser humano.

60. O Comitê considera que, durante o período de detenção, os sindicalistas, como qualquer pessoa, devem gozar das garantias previstas na Declaração Universal dos Direitos Humanos e no Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos⁹⁴.

⁹³ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **A liberdade sindical**: recopilação de decisões e princípios do Comitê de Liberdade Sindical do Conselho de Administração da OIT, op. cit., p. 15-17.

⁹⁴ Ibidem, p. 17-18.

Outro aspecto de importante relevância diz respeito ao desaparecimento de dirigentes sindicais. Não pode haver tolerância para a ocorrência de fato deste tipo, diante da realidade hoje vivida e dos direitos legalmente impostos. Por tal razão, o Comitê de Liberdade Sindical requer a realização de inspeções com todo rigor e minúcia, tentando, assim, oferecer maior proteção aos dirigentes e militantes sindicais.

51. Assassinato, desaparecimento ou lesões graves de dirigentes sindicais e de sindicalistas exigem a realização de investigações judiciais independentes, com o objetivo de esclarecer plenamente, no mais breve espaço de tempo possível, os fatos e as circunstâncias em que se produziram, e, assim, dentro do possível, apurar as responsabilidades, punir os culpados e evitar a repetição dos mesmos fatos.

54. Quando, em alguns casos, inquéritos judiciais sobre assassinato e desaparecimento de sindicalistas não chegam à nenhuma conclusão, o Comitê considerou ser imprescindível identificar, processar e condenar os culpados, e observou que uma situação desta natureza dá lugar à impunidade, de fato, dos culpados, agravando o clima de violência e de insegurança, o que é extremamente prejudicial ao exercício das atividades sindicais⁹⁵.

Por fim, as prisões arbitrárias de sindicalistas figuram como medidas graves, não podendo ser aceitas, tendo em vista haver as normas judiciais, existentes em cada país, aplicáveis a estes fatos.

⁹⁵ Ibidem, p. 16-17.

Embora a ação sindical ou o exercício de um mandato sindical não impliquem imunidade para os interessados ante o direito penal comum, as autoridades públicas não devem arbitrariamente ordenar a prisão, a detenção ou a deportação de sindicalistas, pois a simples atividade sindical, mesmo quando busca a constituição de um sindicato, não deve servir de pretexto para isso. A detenção ou internamento de sindicalistas, sobretudo se são dirigentes sindicais, por razões relacionadas com suas atividades em defesa dos interesses dos trabalhadores, constitui uma grave violação das liberdades públicas em geral e dos direitos sindicais em particular. Esse critério aplica-se também no caso de detenção com o único objetivo de proceder a um breve interrogatório. É evidente sua pertinência quando nenhuma acusação foi formulada ou quando as razões invocadas se referem a medidas de segurança interna⁹⁶.

Verifica-se, portanto, que a detenção de um sindicalista deve estar fundamentada em pressuposto essencial, que caracterize tal possibilidade, pois, caso contrário, configura-se uma forma de intimidação, que visa a pressões inaceitáveis contra o direito à liberdade sindical. Ademais, a prisão preventiva, como meio para se justificarem abusos por parte dos sindicalistas, somente deve ser utilizada em casos de crise aguda ou de estado de exceção. E, mesmo nestas hipóteses, o prazo de detenção não pode ser longo, caso contrário seria uma forma de descumprimento dos mandamentos internacionalmente consagrados.

69. A detenção de dirigentes de organizações de trabalhadores e de empregadores, por atividades relacionadas com o exercício dos direitos sindicais, é contrária aos princípios da liberdade sindical.

70. A detenção de dirigentes sindicais e de sindicalistas por legítimas atividades sindicais, mesmo se por breve espaço de tempo, constitui violação dos princípios da liberdade sindical.

71. A detenção de dirigentes sindicais ou de sindicalistas, por motivos relacionados com atividades na defesa dos interesses dos trabalhadores, constitui grave violação das liberdades públicas em geral e das liberdades sindicais em particular.

72. A detenção de sindicalistas, em razão de sua condição ou de atividades sindicais, é contrária aos princípios da liberdade sindical.

⁹⁶ Organização Internacional do Trabalho. **A liberdade sindical**, op. cit., p. 109.

73. A detenção de sindicalistas e de dirigentes sindicais, por razões ligadas à sua atividade na defesa dos interesses dos trabalhadores, é contrária aos princípios da liberdade sindical.

74. Medidas que privam de liberdade dirigentes sindicais e sindicalistas implicam grave risco de ingerência nas atividades sindicais e, quando obedecem a razões sindicais, constituem uma violação dos princípios da liberdade sindical.

75. A detenção de sindicalistas por razões sindicais implica grave enfraquecimento do exercício dos direitos sindicais e viola a liberdade sindical.

76. Medidas de prisão provisória de sindicalistas podem criar um clima de intimidação e temor que impeça o desenvolvimento normal das atividades sindicais.

77. Medidas que privam sindicalistas de liberdade, por motivos relacionados com suas atividades sindicais, mesmo que se trate de simples interpelações de curta duração, podem constituir um obstáculo ao exercício dos direitos sindicais.

78. Interpelações e interrogatórios policiais, de forma sistemática ou arbitrária, de dirigentes sindicais e de sindicalistas envolvem o perigo de abusos e podem constituir séria agressão aos direitos sindicais.

79. A detenção e a prisão provisória de sindicalistas, sem que lhes impute algum delito e sem mandato judicial, constituem grave violação dos direitos sindicais.

80. A detenção de dirigentes sindicais, contra os quais não pesa ulteriormente nenhuma acusação, comporta restrições à liberdade sindical, e os governos deveriam tomar providências para que se baixem instruções adequadas para eliminar o risco que envolvem essas detenções para as atividades sindicais. Além disso, medidas dessa natureza podem, sem dúvida, criar um clima de intimidação e medo que impeça o desenvolvimento normal das ditas atividades.

81. Quando as autoridades prendem provisoriamente sindicalistas, a respeito dos quais não pesa ulteriormente acusação ou motivo algum de condenação, isso restringe os direitos sindicais. Os governos deveriam tomar providências para que as autoridades competentes recebam adequadas instruções com vista à eliminação do perigo que as medidas de detenção implicam para as atividades sindicais.

82. A detenção de dirigentes sindicais, contra os quais não pesa nenhuma acusação concreta, restringe o exercício dos direitos sindicais.

83. Embora pessoas envolvidas em atividades sindicais, ou que desempenhem cargo sindical, não possam pretender à imunidade das leis penas ordinárias, as autoridades públicas não devem utilizar as atividades sindicais como pretexto para a detenção ou prisão arbitrária de sindicalistas.

84. A detenção e a prisão provisória de sindicalistas, inclusive por motivos de segurança interna, podem envolver grave enfraquecimento do exercício dos direitos sindicais se não são acompanhadas de adequadas garantias judiciais⁹⁷.

A Organização Internacional do Trabalho, por meio do Comitê de Liberdade Sindical, pode, ainda, solicitar informações mais precisas sobre processos judiciais relativos a prisões de sindicalistas, não com o fim de interferir no Poder Judiciário de determinado Estado, tão-somente com o intuito de apurar as razões que fundamentaram tais prisões, bem como verificar as soluções judiciais decididas. O Comitê de Liberdade Sindical, quando requer os documentos necessários para averiguação do caso concreto, tem por intuito analisar se a prisão se refere a um delito penal comum ou à restrição do direito sindical. Sendo esta última hipótese o real motivo, o organismo internacional supracitado pode e deve manifestar seu entendimento e, posteriormente, se necessário, enviar ao governo suas considerações finais, explicando o procedimento correto a ser adotado, para que sejam assegurados os direitos relativos à liberdade sindical.

111. Em várias ocasiões em que os reclamantes alegavam que dirigentes sindicais ou trabalhadores haviam sido detidos por causa de suas atividades sindicais e em que os governos, em suas respostas, se limitavam a rejeitar as ditas alegações ou a declarar que, na realidade, essas pessoas haviam sido detidas por atividades subversivas, por razões de segurança interna ou por delitos de direito comum, o Comitê seguiu sempre a norma de pedir aos governos interessados que oferecessem informações complementares, o mais precisas possível, sobre as detenções alegadas e, especialmente, sobre os processos judiciais instaurados e seus resultados, a fim de poder examinar as alegações com conhecimento de causa.

⁹⁷ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **A liberdade sindical**: recopilação de decisões e princípios do Comitê de Liberdade Sindical do Conselho de Administração da OIT, op. cit., p. 19-22.

112. Em vários casos, o Comitê tem solicitado dos governos o envio integral do teor das sentenças proferidas e sua fundamentação.

113. O Comitê tem observado com insistência que, ao solicitar a um governo que lhe envie os resultados de processos judiciais, sua solicitação não tem nenhuma conotação com a integridade ou a independência do poder judiciário. A própria essência do processo judicial é que os resultados sejam conhecidos e a confiança em sua imparcialidade funda-se precisamente nesse conhecimento público.

114. O Comitê tem observado que não é de sua competência apreciar a condenação de pessoas por razões alheias ao exercício dos direitos sindicais. Tem ressaltado, todavia, que saber se matéria dessa natureza cai no direito penal ou no exercício dos direitos sindicais não pode ser da competência unilateral do governo interessado, mas toca ao Comitê pronunciar-se sobre o particular, depois de haver examinado todas as informações disponíveis e, sobretudo, o teor da sentença.

115. Se, em alguns casos, o Comitê concluiu que alegações relativas a medidas tomadas contra sindicalistas não mereciam exame mais detido, foi por ter recebido dos governos interessados observações que demonstravam, de alguma forma suficientemente precisa, que as medidas não tinham relação alguma com o exercício de atividades sindicais, mas tinham sido motivadas por atos alheios ao âmbito sindical e eram prejudiciais à ordem pública ou tinham caráter político.

116. Quando das informações recebidas pelo Comitê se depreendia que as pessoas interessadas haviam sido julgadas por autoridades competentes, com as garantias de um processo regular, e condenadas por atos que não tinham relação com atividades sindicais normais ou que excediam o limite das atividades sindicais normais, o Comitê concluiu que o caso não requeria exame mais detido⁹⁸.

O Comitê de Liberdade Sindical coíbe, veementemente, decisões que venham a expulsar ou exilar sindicalistas, já que tais atitudes só vêm dificultar o exercício dos direitos sindicais, fragilizando as entidades e, pior, proibindo as pessoas de exercerem suas atividades profissionais em seu próprio país.

122. O exílio forçado de dirigentes sindicais e de sindicalistas constitui grave agressão aos direitos humanos e, ao mesmo tempo, à liberdade sindical, uma vez que enfraquece o movimento sindical em seu todo, ao privá-lo de seus dirigentes.

⁹⁸ Ibidem, p. 26-27.

123. A imposição de sanções, tais como confinamento, prisão domiciliar, banimento, por razões sindicais, constitui uma violação dos princípios da liberdade sindical. Além disso, o Comitê tem considerado inadmissível que sanções dessa natureza possam ser tomadas por via administrativa.

124. Com relação ao exílio, confinamento ou banimento de sindicalistas, o Comitê, embora reconhecendo que essas medidas podem basear-se numa situação de crise num país, ressaltou a conveniência de que essas medidas sejam cercadas de todas as salvaguardas necessárias para que não sejam utilizadas com vista a atentar contra o livre exercício dos direitos sindicais.

125. O exílio forçado de sindicalistas, além de ser contrário aos direitos humanos, tem uma gravidade especial, porque os priva da possibilidade de trabalhar em seu país e os separa de suas famílias. Constitui, além disso, uma violação da liberdade sindical, uma vez que enfraquece as organizações sindicais ao privá-las de seus dirigentes.

126. Conceder a um sindicalista a liberdade sob condição de deixar o país não é compatível com o livre exercício dos direitos sindicais.

127. A expulsão de dirigentes sindicais do país em que vivem, por atividades relacionadas com o exercício de suas funções como tais, não só é contrária aos direitos humanos, mas constitui, além disso, uma ingerência nas atividades da organização a que pertencem⁹⁹.

Por tais razões, não deve haver, de forma alguma, restrições ao direito de reunião sindical, o que vale dizer que o Estado não pode exigir prévia autorização, e tampouco intervir injustificadamente, por meio da presença arbitrária de autoridades públicas.

Em épocas normais, as organizações de trabalhadores e de empregadores deveriam ter também o direito de realizar seus congressos, sem prévia autorização, e definir, com toda liberdade, sua ordem do dia. Nem a crença das autoridades de que um congresso possa desviar-se de sua finalidade normal e ser utilizado para fins políticos, nem seu temor de que se produzam atos ilícitos podem justificar a violação dos princípios enumerados na resolução sobre a independência do movimento sindical, adotada pela Conferência Internacional do Trabalho em 1952¹⁰⁰.

132. Os trabalhadores devem poder gozar do direito de manifestação pacífica para defender seus interesses profissionais.

⁹⁹ Ibidem, p. 28-29.

¹⁰⁰ Organização Internacional do Trabalho. **A liberdade sindical**, op. cit., p. 112.

133. O direito de organizar manifestações públicas é um aspecto importante dos direitos sindicais. Nesse sentido, o Comitê sempre distingue entre manifestações com objetivos puramente sindicais, que considera como pertencentes ao exercício da liberdade sindical, e manifestações com outros fins.

134. O direito de organizar reuniões públicas e passeatas de 1º de maio constitui um aspecto importante dos direitos sindicais.

136. Os direitos sindicais incluem o direito de organizar manifestações públicas. Embora a proibição de manifestações na via pública, nos bairros mais movimentados de uma cidade, não constitua violação dos direitos sindicais, quando se teme a possibilidade de desordem, as autoridades deveriam fazer o possível para se entender com os organizadores da manifestação com o objetivo de permitir sua realização em outro local onde não se temam desordens¹⁰¹.

Por outro lado, também é preciso afirmar que as reuniões de sindicalistas devem respeitar a segurança e a ordem públicas, de modo que, se o Estado verificar a impossibilidade de realização de reuniões em locais públicos, tendo em vista a garantia dos direitos dos cidadãos em geral, deve oferecer novo lugar, onde tais direitos sejam preservados.

137. As autoridades só deveriam recorrer à força pública quando a ordem pública se achasse realmente ameaçada. A intervenção da força pública deve guardar proporção com a ameaça da ordem pública que se procura controlar, e os governos deveriam providenciar para que as autoridades competentes recebessem instruções adequadas com o objetivo de eliminar o perigo que implicam os excessos de violência quando se trata de controlar manifestações capazes de alterar a ordem pública.

140. Embora o direito dos trabalhadores de organizar reuniões seja um direito essencial da liberdade sindical, as organizações estão obrigadas a respeitar as disposições gerais sobre reuniões públicas, princípio enunciado também no Artigo 8º da Convenção nº 87, segundo o qual, trabalhadores e suas organizações, do mesmo modo que as demais pessoas ou coletividades organizadas, são obrigados a respeitar a legalidade.

¹⁰¹ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **A liberdade sindical**: compilação de decisões e princípios do Comitê de Liberdade Sindical do Conselho de Administração da OIT, op. cit., p. 30-31.

141. As organizações sindicais devem respeitar as disposições gerais aplicáveis a todos, relativas a reuniões públicas, e observar os limites razoáveis que possam fixar as autoridades para evitar desordens na via pública.

143. Compete ao governo, como responsável pela manutenção da ordem pública, julgar se, em determinadas circunstâncias, uma reunião, inclusive de natureza sindical, pode por em risco a tranquilidade e a segurança públicas, e tomar as medidas adequadas para evitá-lo.

146. Em geral, o recurso ao uso da força policial nas manifestações sindicais deveria limitar-se aos casos realmente necessários¹⁰².

As reuniões sindicais internacionais também constituem tema constante de debates, tendo em vista o fato de alguns Estados tentarem impor determinadas medidas mais severas para sua realização. Na verdade, segundo o Comitê de Liberdade Sindical, o Estado, como sede de uma reunião desta natureza, deve cuidar para que sejam garantidas a segurança e a ordem públicas, porém, sem impor novas medidas que, normalmente, não são obrigatórias em caso de reuniões de sindicalistas nacionais.

150. Reuniões sindicais de natureza internacional podem dar lugar a problemas especiais não só com relação à nacionalidade dos participantes, mas também com relação à política e aos compromissos internacionais do país anfitrião. Em consideração aos mesmos, o governo do dito país poderia achar necessário tomar medidas restritivas, fundamentando-se, para isto, em algumas circunstâncias especiais existentes num determinado momento. Essas medidas poderiam em rigor justificar-se em casos excepcionais, em situações particulares e sempre em caráter geral contra determinadas organizações sindicais, sem que haja motivos suficientes que, em cada caso, fundamentem as decisões do governo, tais como perigos reais que pudessem surgir no campo das relações internacionais de um Estado ou a segurança e a ordem públicas. Caso contrário, ficaria seriamente limitado o direito de reunião cujo exercício deve ser também reconhecido às organizações internacionais.

¹⁰² Ibidem, p. 31-34.

151. A participação, na qualidade de sindicalista, nas reuniões sindicais internacionais é um direito sindical fundamental, razão pela qual os governos devem abster-se de qualquer medidas, como a de reter documentos de viagem, que impeça representantes de uma organização de trabalhadores exercer seu mandato com plena liberdade e independência¹⁰³.

Ressalte-se, ainda, que os delegados de trabalhadores e de empregadores, que exercem atividades na Conferência Internacional do Trabalho, não podem sentir-se coibidos em seus pronunciamentos em razão de pressões exercidas por parte de órgãos estatais nacionais. Por tal razão, o artigo 40, da Constituição da Organização Internacional do Trabalho proclama que os delegados que participarem das Conferências terão “os privilégios e imunidades que sejam necessários para exercer, com toda independência, as funções relacionadas com a Organização”.

170. O Comitê tem observado que freqüentemente os delegados de organizações de empregadores e de trabalhadores à Conferência tratam, em seus discursos, de questões direta ou indiretamente relativas à OIT. O funcionamento da Conferência correria o risco de ser consideravelmente esvaziado, e coibida a liberdade de palavra dos delegados de organizações de trabalhadores e de empregadores, se estes estivessem sob a ameaça de ações penais que, direta ou indiretamente, se fundassem no conteúdo de suas intervenções na Conferência. O Artigo 40 da Constituição da OIT estabelece que os delegados à Conferência gozarão das imunidades necessárias para exercerem, com toda independência, as funções relacionadas com a Organização. O direito dos delegados à Conferência de expressar livremente suas opiniões sobre os assuntos que interessam à Organização implica que os delegados de organizações de empregadores e de trabalhadores podem dar conhecimento do texto de suas reivindicações às pessoas que lhe deram o mandato em seus respectivos países. A detenção e a condenação de um delegado em decorrência do discurso proferido na Conferência comprometem a liberdade de palavra de seus delegados assim como as imunidades de que deveriam gozar nesse sentido¹⁰⁴.

¹⁰³ Ibidem, p. 33.

¹⁰⁴ Ibidem, p. 37.

Saliente-se que o direito ao livre pronunciamento dos delegados na Conferência Internacional do Trabalho é extensivo a todos os sindicalistas, mesmo que em seu próprio país. Assim, podem os sindicatos, além de veicularem periódicos internos, nos quais estão dispostas opiniões sobre os direitos sindicais, emití-las em outros meios de comunicação, ou seja, na imprensa em geral. Esta garantia decorre do fato de que os direitos sindicais somente são consagrados e assegurados se os trabalhadores e empregadores puderem expor suas opiniões e idéias. Destarte, qualquer medida da autoridade administrativa que venha a reprimir o referido direito, deve ser imediatamente objeto de processo e de julgamento pelos meios judiciais competentes, conforme preceitua o Comitê de Liberdade Sindical.

Pode ocorrer, por outro lado, a necessidade de prévia autorização por parte das autoridades administrativas, para a veiculação de periódicos sindicais, dependendo das normas legais em vigor no Estado. Neste caso, deve-se levar em consideração a demora na concessão da autorização, bem como o valor cobrado para tal fim, de modo que o excesso, em qualquer das exigências, venha a culminar em prejuízo aos sindicatos e, conseqüentemente, cerceamento dos direitos sindicais.

Pode ocorrer que os sindicatos excedam os limites admissíveis nas polêmicas. A função primordial das publicações sindicais é a de comentar e expor temas essencialmente relacionados com a defesa e a promoção dos interesses de seus filiados ou de interesse geral para o mundo do trabalho. Não obstante, o Comitê de Liberdade Sindical recomendou que os sindicatos evitem excessos de linguagem, mesmo quando for inevitável e até normal que tomem posição diante de problemas de natureza política ou de caráter exclusivamente econômico e social¹⁰⁵.

161. A publicação e divulgação de notícias e informações de interesse sindical constituem uma atividade sindical lícita, e a aplicação de medidas de controle das publicações e dos meios de informação pode significar grave ingerência das autoridades administrativas nessa atividade. Nesses casos, o exercício dos poderes administrativos deveria estar sujeito a um controle judicial que interviesse o mais rapidamente possível.

162. O poder discricionário das autoridades públicas de cancelar a licença de um periódico sindical, sem direito de recurso à justiça, não é compatível com a Convenção nº 87 que estabelece que as organizações sindicais têm o direito de organizar suas atividades sem ingerência das autoridades públicas¹⁰⁶.

Acrescente-se, ainda, que o seqüestro de material de propaganda, por exemplo, para a comemoração do Dia do Trabalho, constitui grave ofensa aos direitos sindicais, devendo, assim, ser coibido, tendo em vista não apenas a observância a estes direitos como também ao da liberdade de opinião.

168. O confisco de material promocional do 1º de maio ou de outras publicações pode constituir grave ingerência das autoridades nas atividades sindicais¹⁰⁷.

¹⁰⁵ Ibidem, p. 116.

¹⁰⁶ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **A liberdade sindical**: recopilação de decisões e princípios do Comitê de Liberdade Sindical do Conselho de Administração da OIT, op. cit., p. 35-36.

¹⁰⁷ Ibidem, p. 37.

O Comitê de Liberdade Sindical recebe muitas denúncias sobre diligências com busca, vulgarmente ditas “batidas”, em sindicatos, medidas estas que culminam, às vezes, em seu fechamento, além da apreensão dos bens ali encontrados. É verdade que a inviolabilidade das dependências do sindicato não pode ser invocada quando servirem de refúgio para pessoas que tenham cometido algum ilícito. Faz-se, pois, necessário averiguar as situações fáticas que acarretaram a invasão, de modo a não prejudicar o trabalho das autoridades públicas, porém resguardando-se a observância dos direitos sindicais.

174. A ocupação de próprios sindicais pode constituir grave ingerência das autoridades nas atividades sindicais.

175. O direito à inviolabilidade de próprios sindicais tem como necessário corolário que as autoridades públicas não podem exigir a entrada nesses locais sem prévia autorização dos ocupantes ou sem haver obtido o competente mandado judicial.

176. Excetuados as invasões por ordem judicial, a entrada da força pública em próprios sindicais constitui grave e injustificável ingerência nas atividades sindicais.

177. Toda invasão de próprios sindicais, assim como de lares de sindicalistas, sem mandado judicial, constitui gravíssima violação da liberdade sindical.

178. Com relação a invasão de próprios sindicais, a resolução referente aos direitos sindicais e sua relação com as liberdades civis, adotada pela Conferência Internacional do Trabalho, em sua 54ª Reunião (1970), dispõe que o direito a uma adequada proteção dos bens sindicais constitui uma das liberdades civis essenciais ao exercício normal dos direitos sindicais.

179. Ao examinar alegações de invasões de próprios sindicais e ameaças exercidas contra sindicalistas, o Comitê lembrou que tais atos criam um ambiente de temor entre os sindicalistas, muito prejudicial ao exercício das atividades sindicais, e que as autoridades, ao terem conhecimento desses atos, deveriam proceder imediatamente a um inquérito para apurar as responsabilidades a fim de poder punir os culpados.

181. Se os próprios sindicais forem utilizados como refúgio por autores de atentados ou como lugar de reunião de organizações políticas, os sindicatos interessados não poderiam beneficiar-se de nenhum tipo de imunidade contra a intervenção das autoridades nos ditos próprios¹⁰⁸.

Sempre que oportuno, o Comitê de Liberdade Sindical tem-se pronunciado no sentido de estabelecer regras que venham a auxiliar os Estados no que tange aos direitos sindicais, protegendo, assim, trabalhadores e empregadores contra eventuais arbitrariedades e garantindo a efetiva proteção dos direitos humanos consagrados na Declaração, bem como nos Pactos que a regulamentam.

4.1. Declaração Universal dos Direitos Humanos

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, aprovada pela Resolução nº 217 A (III), da Assembléia Geral das Nações Unidas, em 10 de dezembro de 1948, teve por intuito primordial conceder a todos os indivíduos, de maneira indivisível, a garantia de observância dos direitos humanos nela consignados¹⁰⁹.

¹⁰⁸ Ibidem, p. 39-40.

¹⁰⁹ Cf. Flávia Piovesan. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**, op. cit., p. 145.

Como já pôde ser observado anteriormente, a Declaração em pauta não constitui um instrumento normativo, com força cogente, já que sua finalidade não é instituir normas positivas, mas sim, incutir determinados princípios de direitos humanos no ordenamento jurídico internacional e no interno de cada país. Verifica-se, portanto, que sua função é apresentar os referidos princípios, a serem introduzidos como regras legais por meio de outros instrumentos normativos.

A Declaração Universal não é um tratado. Foi adotada pela Assembléia Geral das Nações Unidas sob a forma de resolução que, por sua vez, não apresenta força de lei. O propósito da Declaração, como proclama seu preâmbulo, é promover o reconhecimento universal dos direitos humanos e das liberdades fundamentais a que faz menção a Carta da ONU, particularmente nos arts. 1º (3)¹¹⁰ e 55¹¹¹¹¹².

Assim, entre os direitos humanos assegurados na Declaração Universal, encontram-se aqueles relativos à liberdade sindical, prescritos nos artigos XX e XXIII, 4:

Artigo XX.

1. Toda pessoa tem direito à liberdade de reunião e associação pacíficas.
2. Ninguém poderá ser obrigado a fazer parte de uma associação.

¹¹⁰ Art. 1º. Os propósitos das Nações Unidas são:
(...)

3. Conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião.

¹¹¹ Art. 55. Com o fim de criar condições de estabilidade e bem-estar, necessárias às relações pacíficas e amistosas entre as Nações, baseadas no respeito ao princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos, as Nações Unidas favorecerão:

- a) níveis mais altos de vida, trabalho efetivo e condições de progresso e desenvolvimento econômico e social;
- b) a solução dos problemas internacionais econômicos, sociais, sanitários e conexos; a cooperação internacional, de caráter cultural e educacional; (...)
- c) o respeito universal e efetivo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião.

¹¹² Flávia Piovesan. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**, op. cit., p. 151-152.

Artigo XXIII.

(...)

4. Toda pessoa tem direito a organizar sindicatos e a neles ingressar para a proteção de seus interesses.

Dos dispositivos supratranscritos, depreende-se que a Organização das Nações Unidas, ao editar sua Declaração, recomenda conferir a todas as pessoas, indistintamente, a liberdade de associação, bem como de organização de sindicatos, compreendendo-se ambas como fundamentos da liberdade sindical.

No entanto, a Declaração dos Direitos Humanos não se ateve aos mecanismos específicos de observância dos direitos em análise, de modo que atribuiu tais mandamentos aos Pactos posteriormente promulgados pela Organização das Nações Unidas, que passarão a ser analisados a partir de agora.

4.2. Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos

O Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, aprovado em 16 de dezembro de 1966 pela Assembléia Geral das Nações Unidas, passou a vigorar em 1976, visto que apenas nesta data alcançou o número mínimo de ratificações¹¹³.

¹¹³ Cf. *ibidem*, p. 166.

No Brasil, este Pacto foi aprovado pelo Decreto Legislativo nº 226, de 12 de dezembro de 1991, e sua promulgação deu-se, no ordenamento jurídico pátrio, com o Decreto nº 592, de 06 de julho de 1992.

Com a ratificação, o Brasil passou a ser obrigado a cumprir as normas prescritas neste texto legal internacional, visto que, para concretizar a adesão, presume-se tenha sido averiguado que suas normas internas não são contrárias às disposições ali contidas.

Destarte, dentre as regras legais internacionais que o Brasil deve cumprir e respeitar, encontram-se aquelas inerentes à liberdade sindical, preceituadas no art. 22.

Nota-se que o artigo em epígrafe explicita, de forma bastante clara, que os direitos sindicais, e, com eles a liberdade sindical, devem ser garantidos a todos os indivíduos compreendidos no território de um Estado-membro que tenha ratificado o Pacto ora em análise.

Posto isto, verifica-se que ao prescrever que o exercício dos referidos direitos está restrito a determinadas normas legais, evidencia que o Estado não poderá valer-se de norma interna para impedir a observância da liberdade sindical e dos direitos sindicais, salvo se houver fatos contrários à ordem pública e à segurança.

Assim, o Brasil, por ter ratificado o Pacto em apreço, não deveria privar os indivíduos de todos os direitos sindicais previstos na Convenção nº 87, com o fundamento de que o preceito constitucional vigente é contrário, como vem ocorrendo com a exigência de unicidade sindical.

Ressalte-se, aliás, que a Organização das Nações Unidas, tentando dar maior vigor às regras previstas no Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, promulgou um Protocolo Facultativo, que, dentre outras atribuições, criou o Comitê dos Direitos Humanos. Tal órgão oferece aos trabalhadores e empregadores que se entenderem prejudicados pela norma legal interna vigente o direito de invocar o exame da questão, com a finalidade de “receber e examinar comunicações de indivíduos que se achem sob sua jurisdição e aleguem ser vítimas de violação, por um Estado-parte, de qualquer dos direitos enunciados no Pacto” (art. 1º, do Protocolo Facultativo Relativo ao Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos).

O Brasil não chegou, entretanto, a ratificar este Protocolo, de modo que os trabalhadores e empregadores que se virem lesados em relação aos direitos sindicais e à liberdade sindical, não poderão valer-se deste instrumento.

Apesar desta ressalva, conclui-se que o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, já ratificado pelo Brasil, deveria ser pontualmente respeitado, evitando, assim, a imposição de restrições que impossibilitam o alcance dos direitos ora em análise.

4.3. Pacto Internacional dos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais.

O Brasil, por meio do Decreto Legislativo nº 226, de 12 de dezembro de 1991 aprovou e, posteriormente, introduziu no ordenamento jurídico pelo Decreto nº 591, de 06 de julho de 1992, o Pacto Internacional dos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais, aprovado pela Assembléia Geral das Nações Unidas em conjunto com o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos.

O Pacto em foco dispõe também sobre regras referentes à liberdade sindical, como prescritas no art. 8º.

O dispositivo legal internacional citado assemelha-se àquele previsto no Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, como já anteriormente transcritos, sendo apenas mais abrangente no que tange à explicitação dos direitos sindicais.

No entanto, não haveria tal necessidade, visto que, ao dispor que as regras preceituadas no Pacto ora em análise devem ser respeitadas em conformidade com a Convenção nº 87, promulgada pela Organização Internacional do Trabalho, já se revela a intenção em garantir todos os direitos sindicais e normas de liberdade sindical.

Assim, tal qual ocorre com o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, no tocante a este que se discute agora, o Brasil deveria respeitar e cumprir suas normas de forma integral, por tê-lo ratificado.

4.4. Constituição da Organização Internacional do Trabalho

A Constituição da Organização Internacional do Trabalho e seu Anexo referente aos fins e objetivos da OIT, denominado Declaração de Filadélfia, foram adotados em 10 de maio de 1944.

No Brasil, estes dois textos legais internacionais foram ratificados apenas em 13 de abril de 1948, por meio do Decreto nº 25.696, de 20 de outubro de 1948.

O texto da Constituição da Organização Internacional do Trabalho se remete, exclusivamente, a questões estruturais e procedimentais; já os fins e objetivos a serem seguidos pelo referido organismo encontram-se dispostos na Declaração de Filadélfia.

Nestes termos, o único dispositivo legal que trata da matéria de liberdade sindical é o art. I, b, do Anexo acima citado, onde se prevê que “a liberdade de expressão e de associação é uma condição indispensável a um progresso ininterrupto”.

Verifica-se, portanto, que a Organização Internacional do Trabalho considera o direito de associação e, por consequência, o direito de criar sindicatos, haja vista constituírem verdadeiras associações, como condição imprescindível para o progresso.

Destarte, não há legitimidade em se levantarem limitações aos direitos sindicais, principalmente no que tange ao direito pertencente aos trabalhadores e empregadores de criarem sindicatos como melhor lhes aprouver. Tais limitações configuram retrocesso a uma época em que o princípio da democracia não se havia consolidado ainda.

4.5. Convenção nº 87 da Organização Internacional do Trabalho

A Organização Internacional do Trabalho edita convenções com a finalidade de regulamentar determinadas matérias inerentes ao Direito do Trabalho, buscando-se alcançar maior proteção aos trabalhadores.

As convenções podem ser definidas como uma forma de tratado. No entanto, os procedimentos adotados para sua introdução no direito internacional não são semelhantes a outras normas também internacionais.

En primer lugar, han sido calificados como tratados internacionales “sui generis”, especiales, atípicos, diferentes a los tratados habituales, comunes o tradicionales. Em efecto, los convenios internacionales del trabajo no son aprobados según los procedimientos convencionales habituales que dan vida a los demás tratados: negociación entre los Estados partes – como quien negocia un contrato – y firma o celebración por las partes negociadoras que llegaron a un acuerdo. Los convenios internacionales del trabajo non siguen un proceso de adopción de tipo contractual como éste, sin una técnica de aprobación “cuasi legislativa”. Su adopción se parece más a la sanción parlamentaria de una ley; puede decirse que responden más a un procedimiento assembleario que convencional. Em efecto, los convenios internacionales del trabajo son aprobados por la votación de una mayoría de 2/3 de delegados presentes en la Conferencia Internacional del Trabajo. Cabe agregar que allí los países no están representados solo por sus gobiernos, sino tripartitamente, con lo cual empleadores y trabajadores concurren a formar la mayoría requerida. Es cierto que, para tener eficacia plena en el Derecho interno, el convenio – aprobado en la Conferencia – debe ser ratificado, lo que supone la incorporación de un elemento típico de los tratados tradicionales. Pero no es menos cierto que la ratificación está desvinculada de la aprobación (salvo en el hecho de que solo se puede ratificar un convenio ya aprobado por la Conferencia): un gobierno puede ratificar un convenio luego de Haber votado en contra de sua aprobación en la Conferencia y, a la inversa, no está obligado a ratificar un convenio a favor de cuya aprobación votó en aquel ámbito.

En segundo término, a diferencia de muchos tratados internacionales clásicos que crean obligaciones entre los Estados signatarios, los convenios internacionales del trabajo no se limitan a ello, sin que además procuran la regulación sustantiva de la materia sobre la que tratan¹¹⁴.

Verifica-se, assim, que as convenções editadas pela OIT se apresentam como verdadeiras normas de princípios, a serem observadas e respeitadas pelos Estados membros, que devem, não apenas ratificá-las, como também e, principalmente, cumpri-las, visando, assim, à melhoria das condições de trabalho de todo ser humano.

¹¹⁴ Oscar Ermida Uriarte. Derechos laborales y comercio internacional. In: **Revista Pistas**, n. 9. Assunción: Instituto del Mundo del Trabajo, mar. 2003.

A Convenção nº 87, da Organização Internacional do Trabalho, vem a ser o mais importante tratado multilateral instituído pela referida Organização, razão pela qual já foi ratificado por quase 200 (duzentos) países.

Importante frisar que a Convenção nº 87, para ser plenamente cumprida, exige a observância concomitante dos princípios fundamentais prescritos na Declaração Universal dos Direitos Humanos. Aliás, neste sentido, declarou Arnaldo Süssekind, em conjunto com outros eminentes juristas estrangeiros¹¹⁵, em estudo realizado para a Comissão de Expertos na Aplicação de Convenção e Recomendações, o que segue:

(...) o grau de liberdade de que desfrutam os sindicatos para determinar e organizar sua ação depende muito de certas normas legais de caráter geral sobre o direito da livre reunião, o direito de livre expressão do pensamento e, genericamente, de todas as liberdades civis e políticas de que gozam os cidadãos do país (...). Daí a importância que deve atribuir aos princípios fundamentais contidos na Declaração Universal dos Direitos do Homem, pois sua violação pode afetar de maneira determinante o livre exercício dos direitos sindicais¹¹⁶.

O Brasil, por outro lado, apesar de cumprir as regras determinadas na Declaração Universal dos Direitos Humanos, não ratificou a citada Convenção, visto que a Constituição Federal de 1988 propugna seja a representação sindical única em cada base territorial, o que impede a pluralidade sindical, pressuposto considerado imprescindível para assegurar-se a liberdade de sindicalização, segundo prescreve a Convenção.

¹¹⁵ Dentre eles, encontravam-se: Verdier, da França, Bhagwati, da Índia, Gubinski, da Polônia e John Wood, da Grã-Bretanha.

¹¹⁶ OIT. Libertad sindical y negociación colectiva. Ginebra: OIT, 1983, p. 23

No Brasil, não houve a ratificação da Convenção nº 87, da OIT, pelo fato de que o artigo 1º, do referido dispositivo legal internacional, disciplina que todo Estado que a ratificar se obriga a dar efeito a suas disposições¹¹⁷. Assim, o Brasil não poderia ratificar uma Convenção que, contrariando dispositivo constitucional, se faria juridicamente inválida em relação aos trabalhadores e empregadores.

Não obstante, o mais importante dispositivo constante na Convenção nº 87, sem dúvida, encontra-se no artigo 2º, com a seguinte redação:

Artigo 2º. Trabalhadores e empregadores, sem distinção de qualquer espécie, terão o direito de constituir, sem prévia autorização, organizações de sua própria escolha e, sob a única condição de observar seus estatutos, a elas se filiarem.

Em princípio, pode-se afirmar que este texto legal se revela como pressuposto da liberdade sindical coletiva, visto que permite aos trabalhadores e empregadores, unidos por interesses profissionais ou econômicos, o direito de constituir sindicato de sua escolha.

Acrescente-se, ainda, que o dispositivo ora em pauta aduz que os trabalhadores e os empregadores terão o direito de resolver sobre questões qualitativas e quantitativas, ou seja, sobre a constituição de sindicatos em razão de categoria, profissão, empresa, bem como sobre a base territorial em que se fixem, independentemente da existência de outros sindicatos, respectivamente.

¹¹⁷ A Convenção, ao instituir tal obrigação, seguiu as regras previstas na Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, a qual dispõe que “uma parte não poderá invocar do seu direito interno como justificativa do não-cumprimento de um tratado”.

Ademais, o artigo supracitado oferece aos trabalhadores e aos empregadores o direito de escolherem o sindicato que melhor lhes aprouver para filiarem-se, assim como o de se desfiliarem dele no momento que lhes convier.

Importante frisar, neste ponto, que não pode ser exigido o pagamento de contribuição sindical de trabalhadores e empregadores que não se encontrem devidamente filiados.

Posto isto, percebe-se que a Convenção nº 87 garante a todos os trabalhadores e empregadores o direito de sindicalizar-se, sem maiores restrições.

No que toca à unicidade ou pluralidade sindical, não há o que ser discutido, pois a expressão utilizada pelos elaboradores da Convenção - “direito, sem autorização prévia, de constituir organizações da sua escolha, assim como o de se filiar a estas organizações” - traduz legítima possibilidade de trabalhadores e empregadores constituírem mais de um sindicato com representatividade semelhante, na mesma base territorial.

Na verdade, o que dispõe o artigo da Convenção nº 87, ora em análise, não é a imposição da pluralidade sindical, mas apenas a faculdade, oferecida aos trabalhadores e aos empregadores, de constituir mais de um sindicato na mesma base territorial.

A pluralidade sindical, apesar de ser possível, segundo os ditames da Convenção, não se apresenta como a melhor solução para os envolvidos, conforme os relatos de diversos estudiosos da matéria. No entanto, tendo em vista existir tal faculdade, os Estados que a ratificarem não poderão impor a unicidade sindical.

Registre-se que, neste sentido, se pronunciou a Organização Internacional do Trabalho no Verbete nº 224 do Comitê de Liberdade Sindical, como segue:

Apesar de que os trabalhadores podem ter interesse em evitar que se multipliquem as organizações sindicais, a unidade do movimento sindical não deve ser imposta, mediante intervenção do Estado, por via legislativa, pois essa intervenção é contrária ao princípio incorporado nos arts. 2º e 11 da Convenção nº 87¹¹⁸.

E, no Verbete nº 225, salientou o referido entendimento o mesmo órgão da OIT, ao alegar que “se é evidente que a Convenção não quis fazer da pluralidade sindical uma obrigação, pelo menos exige que isto seja possível em todos os casos”¹¹⁹.

Ressalte-se que o Artigo 2º prevê, ainda, que os trabalhadores e os empregadores poderão constituir sindicatos e estruturá-los como melhor lhes aprouver, o que significa o reconhecimento do direito que cada um tem de compor sindicatos representativos de acordo com suas necessidades.

¹¹⁸ OIT. Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical. 3. ed. Ginebra: OIT, 1985.

¹¹⁹ Ibidem.

Já, no que diz respeito à contribuição compulsória dos trabalhadores, a Convenção proclama que não pode ser imposta àqueles trabalhadores e empregadores não associados, o que faz da compulsoriedade da cobrança verdadeiro descumprimento dos princípios inerentes à liberdade sindical. Neste sentido, se pronunciou o Comitê de Liberdade Sindical:

A faculdade de impor obrigatoriamente a todos os trabalhadores da categoria profissional interessada o pagamento de contribuição ao único sindicato (...) não é compatível com o princípio de que os trabalhadores devem ter o direito de filiar-se às organizações que estimem convenientes. Em tais circunstâncias, a obrigação legal de pagar cotizações ao monopólio sindical, estejam ou não os trabalhadores filiados a ele, representa uma nova consagração e consolidação do dito monopólio¹²⁰.

Na verdade, a Organização Internacional do Trabalho admite tão-somente a possibilidade de trabalhadores e empregadores não associados pagarem uma quota de solidariedade aos respectivos sindicatos em relação às convenções coletivas por eles ajustadas, para que aqueles tenham direito a se valer das vantagens ali dispostas, conforme preceitua o Verbete nº 324, do Comitê de Liberdade Sindical.

¹²⁰ Verbete nº 227, do Comitê de Liberdade Sindical.

Por sua vez, o Artigo 3º da Convenção trata da questão da autonomia sindical, ou seja, o direito das organizações sindicais de elaborar seus estatutos e regimentos, bem como de escolher seus representantes, sem a interferência do Estado. Entretanto, tal liberdade não pode ser entendida de maneira irrestrita, visto que os sindicatos devem ser constituídos para exercer atividades que digam respeito unicamente aos objetivos da organização, sempre respeitando as leis internas do país.

Por tal razão, o registro do estatuto do sindicato pode ser negado, caso em sua finalidade esteja prevista a realização de ações que não condizem com as funções inerentes às organizações sindicais, ou, ainda, de ações que afrontem o princípio da legalidade.

Importa esclarecer, todavia, que a necessidade de registro do estatuto do sindicato não representa afronta ao princípio da autonomia sindical, desde que seu objetivo seja, apenas, o de averiguar se estão sendo cumpridas as exigências legais para a instituição das referidas organizações.

Outro importante aspecto a ser ressaltado no que tange às normas prescritas na Convenção nº 87 diz respeito à proibição de dissolução ou suspensão das atividades dos sindicatos por via administrativa (Artigo 4º).

Este pressuposto corresponde ao direito de sindicalização, bem como de autonomia sindical, de modo que nenhuma autoridade administrativa possa suspender ou dissolver uma organização sindical, sem que, para tanto, seja utilizada a via judicial.

Neste sentido, o Comitê de Liberdade Sindical, com o Verbete nº 490, relata:

A dissolução pronunciada pelo Poder Executivo em virtude de uma lei de plenos poderes ou no exercício de funções legislativas, do mesmo modo que uma dissolução por via administrativa, não permite assegurar os direitos de defesa, que só podem ser garantidos por um procedimento judicial normal, que o Comitê considera essencial.

O direito de sindicalização previsto na Convenção nº 87 inclui, ainda, a segurança que os sindicatos devem possuir em relação a sua filiação em organizações internacionais, bem como em federações e confederações, sem a interferência do Estado.

Repita-se, por seu turno, que o princípio da legalidade, disposto implicitamente em todos os dispositivos legais da Convenção em pauta, é destacado no Artigo 8º, ao ser imposto como regra para todos os trabalhadores e empregadores, que deverão respeitá-lo, tanto em sentido individual quanto em sentido coletivo. Sobre o princípio da legalidade, Córdova assevera que:

A Convenção não outorga, pois, uma franquia total ou irrestrita ao sindicato. Este não estaria atuando dentro dos limites da Convenção ao realizar atividades que se afastam, adulteram ou desvirtuam os próprios objetivos da organização. Se o sindicato, ao invés de procurar a defesa e fomento dos interesses de seus membros, adota programas ou inicia atividades que nada têm a ver com esses objetivos, perderia o direito que a Conferência Internacional do Trabalho quis oferecer-lhe. A Convenção reconhece, também, que o sindicato vive dentro do Estado, não atua num mundo à parte, nem pode invocar um estatuto alienado dos princípios que regem o resto da sociedade. Deve, portanto, exercer suas funções respeitando a legalidade¹²¹.

Diante do exposto, pode-se concluir que a Convenção nº 87 se apresenta como um dos mais importantes tratados internacionais multilaterais, pois garante a observância dos direitos fundamentais dos trabalhadores e dos empregadores no que tange à liberdade sindical, atingindo, desse modo, o fim maior da Declaração Universal dos Direitos Humanos: a segurança do princípio da dignidade da pessoa humana, somente assegurado quando as pessoas exercem suas atividades profissionais em condições benéficas. E, neste contexto, torna-se imprescindível a ação sindical para proteger os trabalhadores e colaborar com os empregadores, de forma a alcançar os objetivos prescritos no ordenamento jurídico internacional relativo aos direitos humanos.

¹²¹ Éfren Córdova. **A organização sindical brasileira e a Convenção nº 87 da OIT**. São Paulo: IBRART, 1985, p. 26.

Para finalizar o presente item, um resumo feito pela Organização Internacional do Trabalho, sobre o que consta da Convenção nº 87, como segue:

Em síntese, pode-se dizer que a Convenção nº 87 garante a todos os trabalhadores e empregadores, sem qualquer distinção e sem prévia autorização, o direito de constituir as organizações que acharem convenientes e de a elas se filiarem. Essas organizações devem ter o direito de elaborar seus próprios estatutos e regulamentos, eleger seus representantes com total liberdade, organizar sua administração e suas atividades e formular seus programas de ação, sem interferência das autoridades públicas. Além disso, não podem ser dissolvidas nem suspensas por via administrativa; devem ter o direito de formar federações e confederações, e de se filiar a organizações internacionais de trabalhadores e de empregadores. Os mesmos direitos são válidos para as federações e confederações. A aquisição de personalidade jurídica por parte de organizações não pode estar sujeita a condições que restrinjam esses direitos. Ao exercê-los, os trabalhadores, os empregadores e suas organizações devem respeitar a legislação do respectivo país, mas, por sua vez, as leis nacionais não devem reduzir, nem ser aplicadas de modo a reduzir, as garantias asseguradas pela Convenção. O grau de aplicação das garantias previstas na Convenção, no que concerne às forças armadas e à polícia, deve ser determinado por leis e regulamentos nacionais. Assim sendo, a finalidade geral da Convenção nº 87 é proteger a liberdade sindical contra possíveis ingerências do Estado¹²².

4.6. Pacto de San José da Costa Rica

O Pacto de San José da Costa Rica, que se traduz como a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, adotada em 22 de novembro de 1969, teve por intuito sistematizar, no contexto do continente americano, os direitos humanos fundamentais, anteriormente previstos na Declaração Universal dos Direitos Humanos.

¹²² OIT. **A liberdade sindical**, op. cit., p. 4-5.

No entanto, ao contrário daquela Declaração, o Pacto ora em análise constitui norma jurídica com força cogente e vinculativa, ainda que se apresente como norma refletidora de princípios fundamentais de direitos humanos.

No Brasil, o aludido Pacto foi aprovado por meio do Decreto Legislativo nº 27, de 25 de setembro de 1992 e posteriormente ratificado pelo Decreto nº 678, de 06 de novembro de 1992.

No que diz respeito especificamente à liberdade sindical, o Pacto de San José da Costa Rica dispõe, em seu art. 16, o quanto segue:

Art. 16. Liberdade de associação.

1. Todas as pessoas têm o direito de associar-se livremente com fins ideológicos, religiosos, políticos, econômicos, trabalhistas, sociais, culturais, desportivos ou de qualquer outra natureza.

2. O exercício desse direito só pode estar sujeito às restrições previstas em lei e que se façam necessárias, em uma sociedade democrática, ao interesse da segurança nacional, da segurança e da ordem públicas, ou para proteger a saúde ou a moral públicas ou os direitos e as liberdades das demais pessoas.

3. O presente artigo não impede a imposição de restrições legais, e mesmo a privação do exercício do direito de associação aos membros das forças armadas e da polícia.

Verifica-se que o dispositivo legal em epígrafe, mais uma vez, se assemelha às outras normas internacionais que versam, em parte, sobre a liberdade sindical e os direitos sindicais dos trabalhadores e empregadores.

E, novamente, o Brasil não está correspondendo às expectativas criadas pelos organismos internacionais, visto que, ao ratificar uma norma legal em momento posterior à instituição da Constituição Federal de 1988, deveria ter-se cientificado da impossibilidade de observância às regras nela constantes; por conseguinte, deveria buscar uma solução para o impasse, de modo que fossem resguardados amplos e irrestritos direitos sindicais aos trabalhadores e empregadores, desde que não fossem violadas a ordem e a segurança públicas, ou perturbada a liberdade das demais pessoas.

Ressalte-se, por seu turno, que a Convenção Americana de Direitos Humanos, em 17 de novembro de 1988, recebeu um Protocolo Adicional em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que impôs aos Estados membros a observância, especificamente, aos direitos sindicais e à liberdade sindical. Sobre isto, dispõe o art. 8º:

Art. 8º. Direitos sindicais.

1. Os Estados-partes garantirão:

a) O direitos dos trabalhadores de organizar sindicatos e de filiar-se ao de sua escolha, para proteger e promover seus interesses. Como projeção desse direito, os Estados-partes permitirão aos sindicatos formar federações e confederações nacionais e associar-se aos já existentes, bem como formar organizações sindicais internacionais e associar-se à de sua escolha. Os Estados-partes também permitirão que os sindicatos, federações e confederações funcionem livremente.

b) O direito de greve.

2. O exercício dos direitos enunciados acima só pode estar sujeito às limitações e restrições previstas pela lei que sejam próprias a uma sociedade democrática e necessárias para salvaguardar a ordem pública e proteger a saúde ou a moral pública e os direitos ou liberdades dos demais. Os membros das forças armadas e da polícia, bem como de outros serviços públicos essenciais, estarão sujeitos às limitações e restrições impostas pela lei.

3. Ninguém poderá ser obrigado a pertencer a um sindicato.

O artigo supratranscrito, apesar de exigir dos Estados membros respeito aos mandamentos inerentes aos direitos sindicais, não menciona, de forma explícita, a questão da pluralidade sindical. Entretanto, ao prescrever que os trabalhadores têm direito de organizar e de filiar-se a sindicatos de sua escolha, implicitamente, confere a eles o direito de criar mais de um sindicato na mesma base territorial.

Diante do exposto, conclui-se que todas as normas internacionais que tratam da liberdade sindical e dos direitos sindicais, garantem aos indivíduos o direito de exercer livremente, sem intervenção nem interferência do Estado os atos relativos à liberdade sindical, de modo irrestrito, desde que respeitadas a ordem e a segurança públicas, bem como a liberdade das demais pessoas.

CAPÍTULO III – PROTEÇÃO DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO

1. Conceito e natureza jurídica

A Organização Internacional do Trabalho, surgida em 1919 por meio do Tratado de Versailles (Tratado de Paz), inicialmente fazia parte da Sociedade das Nações (SDN), que custeava os gastos exigidos pelas atividades empreendidas. A norma internacional supracitada, no entanto, não dispôs de modo claro acerca do regime jurídico a ser seguido pela OIT, razão pela qual era submetida aos princípios gerais do direito.

Entretanto, após a criação da Organização das Nações Unidas, com a aprovação da Carta das Nações Unidas (São Francisco - 1945) e a conseqüente revisão da Constituição da OIT, esta passou a ser considerada, definitivamente, como um organismo internacional de direito público.

Note-se que a Carta das Nações Unidas, em seu artigo 57¹²³, determina que tanto a OIT quanto outras entidades internacionais especializadas sejam apenas vinculadas à Organização das Nações Unidas, e não, integradas. A razão para a independência dos referidos organismos internacionais tem fundamento no fato de possuírem competências e objetivos próprios, definidos em estatutos constitucionais, elaborados por acordos intergovernamentais.

¹²³ Art. 57. As várias entidades especializadas, criadas por acordos intergovernamentais e com amplas responsabilidades internacionais, definidas em seus estatutos básicos, nos campos econômico, social, cultural, educacional, sanitário e conexos, serão vinculadas às Nações Unidas, de conformidade com as disposições do art. 63.

Art. 63. O Conselho Econômico e Social poderá estabelecer acordos com qualquer das entidades a que se refere o art. 57, a fim de determinar as condições em que a entidade interessada será vinculada às Nações Unidas. Tais acordos serão submetidos à aprovação da Assembléia Geral.

Aliás, ressalte-se que a Constituição da Organização Internacional do Trabalho, revisada em 1946, dispõe, em seu artigo 39¹²⁴, que a entidade gozará de completa personalidade jurídica e, especialmente, de capacidade para contratar, adquirir bens móveis e imóveis e deles dispor, bem como comparecer em juízo. Prescreve, ainda, o mesmo texto legal (art. 40, 1¹²⁵) que a OIT gozará, no território de cada um dos seus membros, dos privilégios e imunidades que sejam necessários para a consecução dos seus fins.

Por outro lado, não se pode dizer que a Organização Internacional do Trabalho seja uma entidade supra-estatal, visto que sua Constituição respeita a soberania dos Estados membros, ou seja, dos países que assinaram o referido instrumento legal e o ratificaram por meio de normas positivas internas.

No entanto, a OIT, por se tratar de uma organização internacional, detém certos poderes e fins específicos, como se vê:

¹²⁴ Artigo 39. A Organização Internacional do Trabalho deve ter personalidade jurídica, e, precipuamente, capacidade para:

a) adquirir bens, móveis e imóveis, e dispor dos mesmos;
b) contratar;
c) intentar ações.

¹²⁵ Artigo 40.

1. A Organização Internacional do Trabalho gozará, nos territórios de seus Membros, dos privilégios e das imunidades necessárias à consecução de seus fins.

Las Organizaciones internacionales gozan de personalidad jurídica internacional y de capacidad para actuar en el plano internacional, dicha actuación está regulada por las normas Del Derecho internacional (...). Pero, además de estar regidas por el Derecho internacional, las O.I. pueden, en tanto que sujetos internacionales, crear derecho, esto es, son capaces de expresar una voluntad jurídica propia, diferente e independiente de la de sus Estados miembros. Ciertamente, estos Estados participan, a través de procedimientos de complejidad variable y en el marco de la estructura de la Organización, en la formación de tal voluntad; ahora bien, e lacto en el que ésta se concreta ya no lês será atribuible sino que se le imputará directamente a la Organización internacional. En este sentido, cabe hablar de un Derecho de las Organizaciones internacionales como uno de los instrumentos o medios de acción – en este caso, jurídico – con los que cuentan las O.I. para realizar los objetivos y funciones para los que fueron creadas¹²⁶.

Ressalte-se, ainda, que o mesmo autor, ao comentar as funções das organizações internacionais, esclarece que, cada vez mais, se tem oferecido a estas organizações a possibilidade de normatizarem regras internacionais.

(...) es fácil percibir como la actividad normativa de las O.I. repercute cada vez más en la creación de normas internacionales, bien directamente, a través de procedimientos centralizados e institucionalizados de creación de normas, bien, indirectamente, al influir tal actividad – o, incluso, la mera existencia de las O.I. como foros internacionales en los que están representados los Estados – en los procedimientos tradicionales de elaboración Del Derecho internacional como son la costumbre y el tratado¹²⁷.

Neste mesmo contexto, há que se destacar que as organizações internacionais são organismos cuja competência permite a participação na preparação e na adoção de tratados multilaterais, como se observa na criação dos Pactos Internacionais de Direitos Civis e Políticos e Econômicos, Sociais e Culturais, elaborados pela ONU, porém, com o auxílio da OIT¹²⁸.

¹²⁶ Manuel Díez de Velasco. **Las organizaciones internacionales**. 11. ed. Madrid: Editorial Tecnos, 1999, p. 133.

¹²⁷ Ibidem, mesma página.

¹²⁸ Cf. ibidem, p. 149.

Assim, não há o que se discutir sobre a obrigatoriedade de implantação de recomendações e convenções no direito interno dos Estados membros, que deverão apenas respeitar o prazo estipulado na Constituição da OIT para apreciação por parte das autoridades competentes e posterior ratificação.

Diante do que foi exposto, pode-se definir a Organização Internacional do Trabalho como:

(...) uma pessoa jurídica de direito público internacional, de caráter permanente, constituída de Estados, que assumem, soberanamente, a obrigação de observar as normas constitucionais da entidade e das convenções que ratificam, integrando o sistema das Nações Unidas como uma das suas agências especializadas¹²⁹.

Além disso, é importante frisar que a Assembléia Geral da Conferência Internacional do Trabalho constitui um sistema tripartite, isto é, um sistema em que há participação de três representantes de categorias diversas.

Assim, nas Assembléias, têm direito a voz e a voto os representantes dos governos dos Estados membros, bem como os representantes dos trabalhadores e dos empregadores.

Esta oportunidade se perfaz pelo fato de que a finalidade da OIT é oferecer sugestões e regras que visem a melhores condições de trabalho e, para tanto, imprescindível se faz a oitiva de todos aqueles relacionados com o tema.

¹²⁹ Arnaldo Süssekind. **Direito internacional do trabalho**. 3. ed. atual. e com novos textos. São Paulo: LTr, 2000, p. 122.

Verifica-se, portanto, que a Organização Internacional do Trabalho é um organismo internacional independente, com normas legais próprias, a serem ratificadas pelos Estados membros, obedecendo, destarte, o princípio da soberania, e tentando sempre alcançar os fins maiores inerentes às relações coletivas e individuais de trabalho.

2. Finalidade e competência

A Organização Internacional do Trabalho, na qualidade de organização permanente de caráter internacional, possui suas finalidades previamente determinadas por sua Constituição, que impõe somente a execução dos mandamentos nela prescritos e dos outros expostos na Declaração de Filadélfia, datada de 10 de maio de 1944.

Note-se que a referida Declaração abrange um maior número de finalidades a serem cumpridas pela OIT, entre as quais, inclui-se a atribuição de competência para tratar de temas relativos à justiça social e espiritual do ser humano, garantindo-se a observância das condições de liberdade e dignidade, bem como segurança econômica e iguais oportunidades.

Estes ditames legais estão dispostos no preâmbulo da Constituição da OIT, sendo, assim, apresentados como princípios internacionais, com a seguinte redação:

Considerando que a paz para ser universal e duradoura deve assentar sobre a justiça social;

Considerando que existem condições de trabalho que implicam, para grande número de indivíduos, miséria e privações, e que o descontentamento que daí decorre põe em perigo a paz e a harmonia universais, e considerando que é urgente melhorar essas condições no que se refere, por exemplo, à regulamentação das horas de trabalho, à fixação de uma duração máxima do dia e da semana de trabalho, ao recrutamento da mão-de-obra, à luta contra o desemprego, à garantia de um salário que condições de existência convenientes, à proteção aos trabalhadores contra as moléstias graves ou profissionais e os acidentes de trabalho, às pensões de velhice e de invalidez, à defesa dos interesses dos trabalhadores empregados no estrangeiro, à afirmação do princípio "para igual trabalho, mesmo salário", à afirmação do princípio de liberdade sindical, à organização do ensino profissional e técnico, e outras medidas análogas;

Considerando que a não adoção por qualquer nação de um regime de trabalho realmente humano cria obstáculos aos esforços das outras nações desejosas de melhorar a sorte dos trabalhadores nos seus próprios territórios.

Por sua vez, a Declaração de Filadélfia, que dispõe sobre os objetivos e finalidades da Organização Internacional do Trabalho, também prevê os princípios supra-arrolados ao aduzir, entre outros aspectos, que o trabalho não é uma mercadoria e que as liberdades de expressão e de associação são imprescindíveis para o progresso mundial. O mesmo dispositivo legal prescreve, ainda, que o tripartismo é essencial para tomada de decisões sobre questões ligadas ao bem-estar na luta travada contra a necessidade, que deve compor, humanitariamente, o esforço internacional, integrado por todas as nações.

O bem-estar material e o desenvolvimento espiritual foram temas merecedores de enfoque privilegiado pela Declaração de Filadélfia, que se proclamou a favor dos princípios da liberdade e da dignidade, bem como de segurança econômica e iguais oportunidades a todos os indivíduos, independentemente de raça, crença ou sexo. Ademais, a observância a esses

princípios deve prevalecer, quando da aplicação de planos ou medidas de caráter nacional ou internacional, sobre questões econômicas ou financeiras. Por fim, a Declaração dispôs também que a OIT constitui-se o órgão competente para apreciar e decidir, por meio de recomendações, todos os programas de ação e as medidas de caráter econômico e financeiro, no âmbito internacional.

Já, no que diz respeito ao direito do trabalho e à seguridade social, a Declaração de Filadélfia estabeleceu que a Organização Internacional do Trabalho assumia o dever de fomentar a plenitude do emprego e a elevação dos níveis de vida; a formação profissional, incluindo a garantia de oportunidades iguais educativas e profissionais; a preparação e a aplicação de medidas sociais e econômicas, por meio de colaboração entre empregados e empregadores; a proteção à infância e à maternidade, com a promoção de alimentos, habitação, recreação e cultura adequados.

A adoção de medidas voltadas à expansão da produção e do consumo, assim como o progresso econômico e social das regiões menos desenvolvidas, considerando-se, neste sentido, o favorecimento de um comércio internacional, são aspectos compreendidos no âmbito da Declaração de Filadélfia.

Da mesma forma, o texto legal internacional em pauta prevê que valores como a melhoria da saúde, o aperfeiçoamento da educação e o bem-estar de todos os povos devem ser respeitados, visto que influenciam diretamente na qualidade do trabalho e, conseqüentemente, no progresso mundial.

Verifica-se, portanto, que a Declaração de Filadélfia teve, como principal objeto, a abrangência de outras regras ainda não dispostas na Constituição da OIT e que pertencem à categoria dos direitos e garantias fundamentais, hoje em dia, totalmente indispensáveis para a segurança e a melhoria de condições das relações de trabalho.

Ressalte-se, ademais, que cabe, ainda, à Organização Internacional do Trabalho promover a solução de problemas sobre liberdade sindical, como se observa por meio do verbete do Comitê de Liberdade Sindical:

1. A função da Organização Internacional do Trabalho, em matéria de liberdade sindical e de proteção da pessoa, consiste em contribuir para a efetiva aplicação dos princípios gerais da liberdade sindical, que constitui uma das garantias primordiais da paz e da justiça social. No cumprimento de sua responsabilidade, a Organização não deve vacilar em discutir, em âmbito internacional, casos cuja natureza afete substancialmente a consecução de seus fins e objetivos, conforme expostos em sua Constituição, na Declaração de Filadélfia e nas diversas convenções relativas à liberdade sindical¹³⁰.

Posto isto, as alterações efetuadas na Constituição da Organização Internacional do Trabalho, com a inclusão de diversos dispositivos de caráter econômico, demonstram a finalidade do organismo internacional ora em apreço de, não apenas promover a melhoria das condições de trabalho em todo o mundo, mas também garantir a efetivação dos princípios de direitos humanos e dos direitos fundamentais na mesma proporção.

¹³⁰ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **A liberdade sindical**: recopilação de decisões e princípios do Comitê de Liberdade Sindical do Conselho de Administração da OIT, op. cit., p. 7.

3. Estrutura

A estrutura da OIT envolve três órgãos superiores, quais sejam a Conferência Internacional do Trabalho (CIT), o Conselho de Administração (CA) e a Repartição Internacional do Trabalho (RIT). Entretanto, outros órgãos de menor autonomia, com direção e orçamento próprios, também se inserem no âmbito da OIT. Dentre eles, cite-se o Instituto Internacional de Estudos Sociais (IIES) e o Centro Internacional de Aperfeiçoamento Profissional e Técnico (Centro de Turim). A Organização uniu-se a outros organismos internacionais, como a Organização das Nações Unidas, a Organização Mundial de Saúde (OMS) e a Unesco (Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura), instituindo algumas comissões, que exercem suas atividades no interior do Conselho de Administração ou na Repartição Internacional do Trabalho.

Na estrutura da OIT incluem-se também: o Tribunal Administrativo, integrado por juízes nomeados pela Conferência Internacional do Trabalho, que conhecem e julgam litígios ajuizados por funcionários da Organização; entidades internacionais que reconheceram a competência do aludido Tribunal. Dentre estes organismos internacionais, podem ser considerados, entre outros: OMS, Unesco, UIT (União Internacional de Telecomunicações), OMM (Organização Mundial de Meteorologia), FAO (Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação), GATT (Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio), OMPI (Organização Mundial de Propriedade Intelectual).

Os órgãos componentes da OIT, em regra, são constituídos pelo sistema do tripartismo, em que se unem representantes dos governos, das associações sindicais de trabalhadores e de empregadores. Os órgãos que compreendem a exceção a esta regra são aqueles que cuidam de assuntos específicos de governo, tais como a Comissão de Representantes Governamentais para Questões Financeiras, e outros que resolvem questões puramente técnicas, como, por exemplo, o Comitê de Peritos para a Avaliação dos 10 Estados de Importância Industrial mais Considerável.

O princípio do tripartismo surgiu com as primeiras ações sindicais de trabalhadores de 1919, como aponta Arnaldo Sússekind, em seu resumo sobre o histórico do sistema, hoje em dia plenamente aceito pela Organização Internacional do Trabalho:

(...) da ação sindical empreendida por organizações de trabalhadores até 1919 resultou a presença de importantes dirigentes sindicais na Conferência da Paz, sendo entregue a um deles (o norte-americano Samuel Gompers) a presidência da 'Comissão de Legislação Internacional do Trabalho'. Esta preparou o projeto de criação da OIT, e estrutura tripartida afinal aprovada pelo plenário do conclave de Versailles. E, na construção desse organismo e da legislação internacional do trabalho, a cargo do organismo instituído, não seria possível esquecer as campanhas desenvolvidas por empregadores, como Owen e Legrand, visando a internacionalização das normas de proteção ao trabalho. Aliás, as próprias centrais sindicais de trabalhadores defenderam a participação dos empregadores na tarefa que começaria a concretizar-se. No crepúsculo da Segunda Guerra Mundial, a Declaração de Filadélfia (1944) (...) consagrou expressamente o princípio do tripartismo (art. 1, alínea d), que constitui um dos característicos marcantes da OIT e lhe dá um caráter que a distingue dos demais organismos internacionais que hoje integram o sistema das Nações Unidas¹³¹.

¹³¹ Arnaldo Sússekind. **Direito internacional do trabalho**, op. cit., p. 148.

Os representantes dos empregadores e dos trabalhadores, sempre que houver reunião da Conferência ou do Conselho de Administração, antes que se inicie, devem reunir-se separadamente, para decidirem sobre as posições a serem tomadas no momento da votação, de modo que o entendimento dos grupos classistas seja harmônico.

O sistema do tripartismo mostrou-se tão eficiente na Organização Internacional do Trabalho, que trouxe à tona o anseio de estendê-lo em todo o âmbito nacional.

Por tal razão, a Conferência Internacional do Trabalho aprovou a Recomendação nº 113, que dispõe devam os Estados membros incentivar a prática do tripartismo em âmbito nacional, como meio de consulta e de colaboração. A finalidade primordial seria fomentar a compreensão mútua entre as autoridades públicas e as organizações de empregadores e de trabalhadores, e entre as próprias organizações. Isto com vistas a desenvolver a economia em seu conjunto, ou em alguns de seus ramos, além de melhorar as condições de trabalho e de elevar o nível de vida, conforme prescreve o item 4, do referido dispositivo legal.

Por seu turno, a mais importante norma sobre o sistema tripartite da OIT vem a ser a Resolução aprovada em reunião da Conferência, de 1971. Segundo tal dispositivo legal, o Conselho de Administração foi estimulado a estudar formas que garantam a participação tripartite em qualquer atividade realizada pela

Organização. Arrolaram-se, para tanto, todas as atividades referentes a investigação, a cooperação técnica, ao Programa Mundial de Emprego, a atividades regionais e a controle e inspeção dos programas e projetos.

A Resolução em questão revelou-se proveitosa, visto que logrou fosse alcançada a aprovação da Convenção nº 144, de 1976, cujo teor compeliu os Estados membros que a ratificaram a “pôr em prática procedimentos que assegurem consultas efetivas, entre os representantes do governo, dos empregadores e dos trabalhadores, sobre os assuntos relacionados com as atividades da Organização Internacional do Trabalho a que se refere o artigo 5, parágrafo 1º”¹³².

Importante frisar que a Convenção nº 144, em seu preâmbulo, faz referência à Convenção nº 87, que dispõe sobre questões inerentes à liberdade sindical e aos direitos sindicais em geral. As referências supracomentadas fizeram com que fosse debatido o problema que diz respeito à ratificação da primeira Convenção acima citada por Estados membros que não ratificaram a Convenção

¹³² O referido artigo 5 dispõe que:

1. O objeto dos procedimentos previstos na presente Convenção será o de celebrar consultas sobre:

- a) as respostas dos governos aos questionários relativos aos pontos incluídos na ordem do dia da Conferência Internacional do Trabalho e os comentários dos governos sobre os projetos de texto que deva discutir a Conferência;
- b) as propostas que devem apresentar a autoridade ou autoridades competentes em relação à submissão das convenções e recomendações, de conformidade com o art. 19 da Constituição da Organização Internacional do Trabalho;
- c) o reexame, a intervalos apropriados, de convenções não ratificadas e de recomendações, em relação às quais ainda não foram estudadas as medidas que poderiam ser tomadas para promover sua aplicação prática ou sua eventual ratificação;
- d) as questões que devem equacionar os relatórios que devem ser comunicados à Repartição Internacional do Trabalho, em virtude do art. 22 da Constituição da Internacional do Trabalho;
- e) as propostas de denúncia de convenções ratificadas.

relativa aos direitos sindicais. Para dissolver o impasse, a Comissão de Peritos na Aplicação de Convenções e Recomendações decidiu que tais países poderiam ratificar a Convenção nº 144, apesar da preferência pela ratificação de todos os dispositivos legais, visto que a ausência do direito à liberdade sindical impede o fiel cumprimento da nova Convenção.

Ressalte-se, ademais, que a mesma reunião que aprovou a Convenção nº 144 aceitou, também, os ditames previstos na Recomendação nº 152, dispondo sobre a adoção de alguns procedimentos a serem seguidos para a efetivação de consultas tripartites. Dentre estes procedimentos, estão inclusos na citada Recomendação:

(a) comissão especificamente encarregada dos assuntos relacionados com as atividades da OIT;

(b) organismo com a competência geral no âmbito econômico, social ou trabalhista;

(c) vários organismos especialmente encarregados das matérias específicas pertinentes;

(d) comunicações escritas, quando os que participam dos procedimentos de consultas estimem que sejam apropriadas e suficientes.

A Recomendação estipula, ainda, que os procedimentos supracomentados sejam utilizados para outros fins, considerados de interesses comuns, tais como a preparação e avaliação de atividades de cooperação técnica, nas quais a OIT

participe, bem como as medidas tomadas em razão de resoluções e conclusões elaboradas pelas Conferências Geral e Regionais, pelas Comissões de Indústria e por todas as reuniões convocadas pela OIT.

Verifica-se, portanto, que o tripartismo é um sistema a ser respeitado e aprimorado, não apenas em âmbito internacional, mas também nacional, pois facilita o progresso por meio das várias sugestões e das conclusões uníssonas apresentadas por cada representante.

3.1. Conferência Internacional do Trabalho

A Conferência Internacional do Trabalho (CIT) consiste em órgão supremo da OIT, realizador de uma assembléia geral com a participação de todos os Estados membros, visando ao estabelecimento das diretrizes gerais da política social. Por meio da elaboração de convenções e recomendações, é traçada a regulamentação internacional do trabalho, e são equacionadas as questões a ela inerentes. Quanto aos problemas relativos à finalidade e à competência da Organização, são dissolvidos pela Conferência por meio da adoção de resoluções.

Também faz parte do âmbito de atuação da CIT o deferimento ou indeferimento dos pedidos apresentados por países para ingressarem no rol dos Estados membros da OIT. Além dessas atribuições, a Conferência deve, ainda, examinar e, ao final, decidir sobre aprovar ou não o orçamento da Organização, além de tomar providências acerca da observância, por parte dos Estados membros, das normas constitucionais e convenções ratificadas.

Para serem aprovadas, as convenções e recomendações, ou seja, os meios normativos utilizados pela OIT, necessitam da anuência de dois terços dos delegados presentes. Quanto às resoluções, precisam de aprovação apenas por maioria simples, com a ressalva de que o total de votos seja, no mínimo, correspondente à metade do número de delegados presentes à reunião.

Note-se que qualquer questão incluída na ordem do dia da Conferência deverá ser discutida e, posteriormente, remetida à pauta da reunião subsequente, para que seja novamente avaliada e incluída no rol dos textos da Organização Internacional do Trabalho.

Por sua vez, os projetos de resolução não dispostos na ordem do dia da Conferência, devem ser apresentados ao Diretor Geral da RIT com antecedência de 15 (quinze) dias em relação à abertura da Conferência. Em geral, estes projetos tratam de questões urgentes, tais como a adoção de providências pelo Conselho de Administração para solução de problemas relativos às atividades da Repartição Internacional do Trabalho, ou de pedidos elaborados pelos Estados

membros, referentes à adoção de determinadas medidas ou aprovação de convenções. Quanto à exigência de apresentação antecipada, tem por fim eliminar eventuais requerimentos de cunho nitidamente político, que não se enquadram no âmbito de competência da OIT.

Ressalte-se, ainda, que os projetos de resolução que visem à condenação de um Estado-membro serão suspensos provisoriamente pelo Diretor Geral da RIT, que os submeterá ao exame por um Conselho composto de 13 (treze) membros (4 componentes da Mesa da Conferência e 3 representantes de cada um dos grupos que compreendem o sistema tripartite). Este Conselho, por sua vez, decidirá, dentro do prazo de 48 horas, sobre a distribuição do projeto à Comissão de Resoluções.

Não é a Conferência um conclave de plenipotenciários, nem uma reunião de técnicos. Sua natureza jurídica é *sui generis*, porque os delegados que a constituem representam o Estado-membro (dois), as organizações sindicais de trabalhadores (um) e as organizações de empregadores (um), inexistindo qualquer outra entidade de direito público internacional com tal composição¹³³.

As reuniões da Conferência devem ser realizadas sempre que necessário, respeitando-se, porém, o mínimo de uma por ano. A maior parte das dessas reuniões é efetuada na cidade de Genebra (Suíça), visto que se trata da sede da Organização Internacional do Trabalho.

¹³³ Arnaldo Süssekind. **Direito internacional do trabalho**, op. cit., p. 154.

O plenário da Conferência, que é a assembléia geral, se compõe de quatro delegados de cada Estado-membro, dois dos quais são designados pelos respectivos governos, um pelos empregadores e um pelos trabalhadores (§ 1º do art. 3). Esses representantes classistas são indicados pelas respectivas organizações profissionais mais representativas, desde que existam tais organizações no país. Cada delegado poderá estar acompanhado de conselheiros técnicos, em número não superior a dois para cada uma das questões que figurarem na ordem do dia da reunião (§ 2º do art. 3). Os Estados responsáveis pelas relações internacionais de territórios não metropolitanos poderão designar conselheiros técnicos adicionais para cada um dos seus delegados (§ 3º do art. 3). Todos os projetos de convenções, recomendações e resoluções adotados pelas Comissões são submetidos ao Plenário, com os respectivos relatórios, para o pronunciamento da Conferência¹³⁴.

Iniciando-se a reunião, a Conferência, por meio do plenário, decide pela composição das seguintes comissões tripartites: Comissões de Proposição: dois delegados governamentais, um representante dos empregadores e um representante dos trabalhadores; Comissão de Verificação de Poderes: um representante para cada grupo; Comitê de Redação: mínimo de três membros, que podem ser estranhos às delegações presentes na reunião; Comissão de Aplicação de Convenções e Recomendações; Comissão de Resoluções; Comissões destinadas ao exame das questões da ordem do dia.

Tenha-se em mente que todas as Comissões supracitadas são constituídas pela Conferência, por meio de proposta elaborada pela Comissão de Proposições, que pode estabelecer tanto o número de representantes, quanto a nacionalidade deles, de acordo com o que entender conveniente, desde que respeitado o sistema do tripartismo durante as seções votantes.

¹³⁴ Ibidem, p. 156.

Pelos motivos acima citados, se um delegado se sentir prejudicado por não ter sido incluído no rol dos representantes componentes da seção votante, poderá encaminhar recurso à Conferência, que o remeterá à Junta de Apelação¹³⁵, da qual emana, de forma irrecorrível, a decisão pela inclusão ou não de, no máximo, dois delegados votantes em cada Comissão.

Os representantes das entidades governamentais, dos empregadores e dos trabalhadores, bem como os conselheiros técnicos por eles designados, deverão depositar suas credenciais, na Repartição Internacional do Trabalho, até 15 (quinze) dias antes da abertura da reunião da Conferência. Trata-se de medida cuja finalidade é possibilitar a realização de exames dos delegados e a apresentação de eventual protesto contra sua designação. O Presidente do Conselho de Administração relatará o protesto, se houver, sendo, então, votado pela Comissão de Verificação de Poderes. Em caso de unanimidade no resultado, a decisão torna-se definitiva. Por outro lado, em havendo voto vencido, a questão será resolvida pela Conferência.

De todo modo, importa deixar claro que a Conferência Internacional do Trabalho sempre terá, em suas reuniões, a representatividade tanto do governo dos Estados membros presentes, quanto das pessoas designadas por entidades de empregadores e trabalhadores, respeitando-se, assim, o sistema tripartite.

¹³⁵ A Junta de Apelação é formada por três membros escolhidos dentre cinco nomes pertencentes a uma lista aprovada de três em três anos. As pessoas relacionadas na aludida lista devem possuir reconhecida independência, de modo que não haja dúvidas acerca da imparcialidade de suas decisões.

3.2. Conselho de Administração

O Conselho de Administração corresponde ao órgão executivo colegiado que tem, por finalidade, administrar, em nível superior, a Organização Internacional do Trabalho, adotando medidas pertinentes à política da OIT, bem como determinando a data, o local e a ordem do dia das reuniões da CIT e de outras Conferências regionais e técnicas.

Encontra-se igualmente compreendido no âmbito da atuação do CA designar os dez Estados considerados como de maior relevância industrial, que passam a ter a característica de países não eleitos.

São competências do Conselho de Administração os atos e decisões que se referem à eleição do Diretor Geral da Repartição Internacional do Trabalho, e à supervisão das atividades desta entidade.

A elaboração dos projetos, programas e orçamentos da Organização e a instituição de comissões permanentes ou especiais fazem parte do contexto das atribuições inerentes ao CA.

As resoluções aprovadas pela Conferência Geral, pelas Conferências regionais e técnicas e pelas Comissões, passam, posteriormente, pelo crivo do Conselho de Administração, para que se tomem as medidas que entender apropriadas.

Deve ser esclarecido, ainda, que o Conselho de Administração é o órgão responsável pelas deliberações acerca dos relatórios e conclusões advindos de suas comissões internas, incluindo-se, neste contexto, todos aqueles pertinentes ao Comitê de Liberdade Sindical, quando das decisões sobre queixas de violação dos direitos sindicais.

Por fim, resta ressaltar que o Conselho de Administração deve adotar as medidas necessárias sempre que for verificada reclamação ou queixa decorrente da inobservância de convenção ratificada por determinado Estado-membro da OIT.

Assim como a Conferência Internacional do Trabalho, o Conselho de Administração realiza suas reuniões na cidade de Genebra, na Suíça, três vezes por ano, mais especificamente nos meses de fevereiro, ou março, maio e novembro.

A composição do Conselho de Administração encontra-se disposta no artigo 7º, da Constituição da Organização Internacional do Trabalho, com a determinação de que deve ser formado por cinquenta e seis membros titulares, dentre os quais, vinte e oito representantes de governo. Quanto às entidades dos empregadores e às dos trabalhadores, comporão a outra parte, cada uma delas incumbida do preenchimento de quatorze vagas.

Note-se, ainda, que dentre os vinte e oito representantes governamentais, dez integram a categoria de membros não eleitos, também denominados membros permanentes, representando os dez Estados considerados de maior importância industrial. Tais membros são designados pelo próprio Estado, ao passo que os dezoito restantes, dentro do prazo de três anos, devem ser escolhidos pelo Colegiado Eleitoral, devidamente formado por delegados governamentais da respectiva reunião da Conferência. Por derradeiro, resta salientar que os governos integrantes do Conselho de Administração têm o direito de designar um suplente para substituir seus representantes, em caso de impedimento.

Por sua vez, a escolha dos representantes do grupo de empregadores e grupo de trabalhadores é realizada por meio dos Colégios Eleitorais, que elegem os membros com intervalo trienal.

Note-se, ademais, que o Colégio Eleitoral Governamental, além de determinar quais serão os membros titulares, escolhe dezoito adjuntos, ao passo que os Colégios Eleitorais de Empregadores e Trabalhadores elegem, cada um, quatorze membros.

Importante deixar claro que as atribuições dos adjuntos em nada se comparam com as funções desempenhadas pelos suplentes, visto que, enquanto estes agem como substitutos dos membros titulares, aqueles exercem atividades voltadas para a participação em reuniões do Conselho, com direito ao uso da palavra, embora sem direito a voto.

Para os membros adjuntos dos representantes governamentais, é exigido serem da mesma nacionalidade dos membros titulares. Já, no que se refere aos adjuntos dos representantes de empregadores e de trabalhadores, tal exigência não existe.

A quantidade de membros do Conselho de Administração, na atualidade, contemplado com cinquenta e seis representantes, será alterada, em conformidade com o disposto na 72ª Reunião da Conferência, cuja determinação é que o CA deve possuir cento e doze membros, com a seguinte divisão: cinquenta e seis representantes governamentais¹³⁶, vinte e oito representantes de empregadores e vinte e oito representantes de trabalhadores.

¹³⁶ Os representantes governamentais serão divididos em quatro regiões geográficas, a saber: 13 postos para a África, 12 postos para as Américas, 14 postos para a Ásia e 15 postos para a Europa. Os dois postos restantes serão constituídos por membros dos países não incluídos na referida divisão. Note-se que os países da Europa serão divididos de acordo com o regime, de modo que os Estados socialistas terão seu próprio Colégio Eleitoral.

Segundo a nova normatização, todos os membros do Conselho deverão ser escolhidos pelos respectivos Colégios Eleitorais, com mandatos de três anos. A finalidade primordial desta alteração é fruto do honesto reconhecimento da necessidade de alcançar-se maior amplitude de representatividade, em face das diferenças em relação aos interesses geográficos, econômicos e sociais.

De acordo com a nova determinação de membros do Conselho de Administração, não mais existirão os membros adjuntos, em vista da criação da possibilidade de os Estados eleitos poderem enviar substitutos em caso de impedimento de membro titular.

Quanto aos representantes dos empregadores e dos trabalhadores, elegerão dez membros adjuntos, sem que sejam designados por países específicos, de modo que a escolha se torna pessoal.

Fique claro que os membros permanentes, quando da entrada em vigor do novo dispositivo legal, deixarão de existir, sendo, assim, dispensável a determinação dos dez Estados de importância industrial mais considerável. No entanto, enquanto tal alteração não for consumada, a escolha dos dez membros, supracomentada, continuará prevalecendo, sendo a revisão da lista elaborada exclusivamente pelo Conselho de Administração. A referida revisão ocorre apenas quando o CA verifica alteração nas condições econômicas de um dos países, quando se abre uma vaga em decorrência da retirada de um membro da

Organização, ou, ainda, quando ingressa, na OIT, país notadamente de maior importância industrial¹³⁷.

Importante frisar, ademais, que o Conselho de Administração exerce diversas funções, sendo que, para cada uma delas, é estabelecida uma Comissão. Entre as comissões existentes, relacionam-se: (a) Comissões de Programa, Orçamento e Administração; (b) Comissão de Programas de Atividades Práticas; (c) Comissão de Atividades Industriais; (d) Comissão de Organismos Internacionais; (e) Comissão de Rateio de Contribuições; (f) Comissões de Regulamento e de Aplicação de Convenções e Recomendações; (g) Comitê de Liberdade Sindical; (h) Comitê sobre Discriminação; (i) Comissão sobre Empresas Multinacionais.

Verifica-se, portanto, que o Conselho de Administração possui várias Comissões semelhantes àsquelas existentes na Conferência Internacional do Trabalho. No entanto, não se podem confundir as funções destes dois órgãos, visto que, enquanto o primeiro cuida da averiguação e posterior elaboração de relatórios sobre questões advindas das respectivas comissões, o segundo tem por finalidade decidir sobre as referidas questões, condenando ou não as entidades, sejam governamentais ou representativas de classes.

¹³⁷ As últimas revisões da lista dos dez Estados de importância industrial mais considerável ocorreram em 1948, 1954, 1963, 1980 e 1983. O Brasil, em junho de 1948 foi incluído como membro deste rol, o qual, na época, era constituído por oito países. No entanto, com a entrada da URSS, em maio de 1954, aquele deixou de figurar como Estado de maior importância industrial. Por sua vez, em 1978, com a retirada dos EUA da Organização, o Brasil passou a ocupar seu lugar, permanecendo como membro desta categoria mesmo após o retorno dos EUA, em 1980.

3.3. Repartição Internacional do Trabalho

A Repartição Internacional do Trabalho constitui a secretaria técnico-administrativa da Organização, comandada por um Diretor Geral, previamente nomeado pelo Conselho de Administração, que determina as instruções a serem cumpridas.

O Diretor Geral é normalmente eleito pelo prazo de cinco anos. Outros cargos compreendem o âmbito de atuação da RIT, exercidos por três Diretores Adjuntos e vários Subdiretores e setores. Dentre eles:

- a) o Diretor Geral, que exerce sua autoridade com a colaboração do Conselheiro Jurídico, de Diretores Gerais-Adjuntos e do pessoal do seu Gabinete, além dos Subdiretores Gerais encarregados da Coordenação das atividades regionais;
- b) o setor técnico da Repartição, constituído pelos Departamentos de Normas Internacionais do Trabalho, de Promoção de Igualdade de Emprego e Desenvolvimento de Treinamento, de Relações Industriais, de Meio Ambiente e Condições de Trabalho, de Atividades Setoriais e de Seguridade Social;
- c) o setor de relações, composto pelos Departamentos de Relações e Reuniões, Regional para a África, Regional para a América Latina e Caribe e Regional para a Ásia e o Pacífico, além do Escritório Regional para a Europa e o Escritório Regional para os Estados Árabes;
- d) o setor administrativo, integrado pelos Departamentos de Pessoal, Financeiro e de Serviços Centrais Administrativos e de Edição, Serviços de Documentação e Sistemas de Informação¹³⁸.

Em relação à sede da Repartição, também existem algumas Comissões, constituídas, exclusivamente, por peritos. As Comissões pertencentes à RIT são: (a) Comissão de Peritos na Aplicação de Convenções e Recomendações; (b) Comissão de Peritos em Estatística; (c) Comitês de Correspondência. Os Comitês

¹³⁸ Arnaldo Süsskind. **Direito internacional do trabalho**, op. cit., p. 171.

de Correspondência são responsáveis por consultas relativas a alguns temas específicos, tais como trabalho das mulheres, trabalho dos adolescentes, cooperativas, populações indígenas e tribais, prevenção de acidentes, higiene industrial, educação e recreação de trabalhadores.

Importante registrar, ainda, que a Associação Internacional de Seguridade Social (AISS) tem sua sede em Genebra, no mesmo local da Repartição. É verdade que suas funções diferem das atribuições inerentes à RIT; no entanto, a divulgação de publicações sobre o tema auxilia os trabalhadores de maneira bastante semelhante em ambos os órgãos.

As atribuições inerentes ao Diretor Geral estão dispostas no parágrafo primeiro do artigo 10, da Constituição da OIT, que prevê como funções “a centralização e a distribuição de todas as informações concernentes à regulamentação internacional das condições de vida e de trabalho dos trabalhadores e, em particular, o estudo das questões a serem submetidas à discussão da Conferência, para a adoção de convenções internacionais, assim como a realização de inquéritos especiais determinados pela Conferência ou pelo Conselho de Administração”.

Além do exercício das funções supracomentadas, cabe também à RIT a elaboração e a publicação de periódicos e outras normas legais, bem como de doutrinas que tratam de questões referentes à Organização.

Saliente-se que a Repartição não age apenas na qualidade de secretaria, visto que, dentre suas atribuições, se encontra o dever de realizar programas e atividades práticas e de cooperação técnica, com a colaboração de autoridades nacionais e entidades interessadas.

3.4. Instituto Internacional de Estudos Sociais

O Instituto Internacional de Estudos Sociais, instituído pelo Conselho de Administração, em 1960, se apresenta como uma verdadeira universidade, já que tem por fim o aprendizado e a pesquisa de temas atinentes às relações sociais e de trabalho.

Destarte, o IIES, com suas funções executadas de maneira eficiente, e com coerência entre as ações, pode atingir maior fomento para a compreensão dos problemas enfrentados por empregadores e trabalhadores em todo o mundo e a descoberta de meios para sua solução.

A necessidade de instituição de um órgão dessa natureza decorre do fato de que não bastam as normas legais e as entidades internacionais voltadas para a solução de problemas: é necessário que as pessoas interessadas direta ou indiretamente tenham conhecimento dos métodos mais eficazes para evitar a ocorrência de situações prejudiciais, ou para saná-las quando ocorrerem.

Assim, a criação do Instituto Internacional de Estudos Sociais, com administração própria e autonomia financeira, corresponde ao benefício oferecido pela Organização Internacional do Trabalho, visto ser competente para elaborar e executar atividades educativas, tais como cursos, seminários, mesas-redondas e colóquios, visando, desta forma, à melhoria das condições de trabalho e, por conseguinte, ao cumprimento dos direitos e garantias internacionalmente consagrados.

3.5. Centro Internacional de Aperfeiçoamento Profissional e Técnico

O Centro Internacional de Aperfeiçoamento Profissional e Técnico, também conhecido como Centro de Turim, diferentemente da maioria dos órgãos ligados à Organização Internacional do Trabalho, encontra-se sediado na Itália.

Sua finalidade primordial é oferecer formação especializada aos técnicos, dirigentes de empresas e de sindicatos, assim como a professores ou instrutores de formação profissional.

Segundo o artigo 1º, de seu Estatuto, o Centro de Turim tem por objetivo:

(...) proporcionar aperfeiçoamento profissional e técnico, em vários níveis, principalmente profissional em benefício dos países em via de desenvolvimento, às pessoas que se considerem preparadas para receber um aperfeiçoamento mais avançado do que o ministrado em seus próprios países ou regiões. O centro terá também por objeto o aperfeiçoamento das indústrias de pequena escala e das cooperativas de produção, assim como a formação pedagógica de peritos em cooperação técnica.

O Centro de Turim, assim como o IIES, possui administração própria e autonomia financeira, cuja base fundamental é de contribuições oferecidas tanto pela OIT quanto pelo governo da Itália e pela Prefeitura de Turim. Os seus programas, em geral, são custeados pelo PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) e outras entidades internacionais, além de doações efetuadas pelos governos dos Estados membros e por patrocinadores de cursos por encomenda.

O Centro de Turim é presidido pelo Diretor Geral da Repartição Internacional do Trabalho, mas também estão envolvidos doze membros governamentais, seis representantes de empregadores e seis representantes de trabalhadores. Os membros das entidades governamentais e classistas pertencem, originariamente, ao Conselho de Administração.

Como já foi salientado, o fim primordial do Centro de Turim é aperfeiçoar os profissionais cujas atividades tratam de questões inerentes às relações de trabalho. Por tal razão, tornou-se imprescindível sua descentralização, visto que, desta forma, viabiliza o aprimoramento de um maior número de pessoas. Para que tal intento lograsse êxito, foi necessário o auxílio de centros regionais referentes à formulação profissional.

O Centro Interamericano de Investigação e Documentação sobre Formulação Profissional (CINTERFOR), criado em 1964, foi o primeiro órgão instituído com o objetivo de impulsionar e coordenar os esforços das instituições e organismos dedicados à formação profissional.

As vantagens advindas do CINTERFOR resultaram na criação de outros organismos, tais como o Centro Interafricano de Desenvolvimento da Formação Profissional (CIADFOR) e o Programa para Ásia e Pacífico de Desenvolvimento das Qualificações Profissionais (APSDEP).

O Centro de Turim apresentou-se, portanto, como eficiente órgão de profissionalização, trazendo novas metas para a melhoria das condições de trabalho, prestando serviço tanto a trabalhadores quanto a empregadores, com a orientação sobre métodos conciliados com os princípios fundamentais.

4. Normas da Organização Internacional do Trabalho

Como já foi observado anteriormente, a Organização Internacional do Trabalho, por meio de convenções e recomendações, institui normas positivas que visam à melhoria das condições de trabalho, alcançando, por este meio, uma concorrência leal e justa entre trabalhadores e empregadores.

Trata-se de ato voluntário a adesão às convenções e recomendações pelos Estados membros e, assim, somente se efetiva quando os países ratificam os ditos documentos jurídicos.

Acrescente-se que, além das convenções e recomendações, a OIT adota resoluções. No entanto, as normas constantes das resoluções não são vinculadas, ou seja, não criam obrigações para os Estados membros.

As convenções correspondem às normas dotadas de maior poder de eficácia, razão pela qual devem ser aprovadas por maioria qualificada, ao passo que as recomendações constituem-se, em geral, de normas regulamentares.

A convenção ratificada constitui fonte formal de direito, gerando direitos subjetivos individuais, sobretudo nos países onde vigora a teoria do monismo jurídico e desde que não se trate de diploma meramente promocional ou programático. Já as recomendações e as convenções não ratificadas constituem fonte material de direito, porquanto servem de inspiração e modelo para a atividade legislativa nacional, os atos administrativos de natureza regulamentar, os instrumentos da negociação coletiva e os laudos de arbitragem voluntária ou compulsória dos conflitos coletivos de interesse, neste último caso compreendidas as decisões dos tribunais do trabalho dotados de poder normativo¹³⁹.

Na verdade, as convenções e as recomendações possuem natureza formal semelhante, porém, no que tange à sua execução, as convenções precisam ser previamente ratificadas, ao passo que as recomendações servem apenas à finalidade de os Estados membros virem a editar normas legais internas que regulamentem as respectivas normas internacionais, se entendidas como necessárias.

¹³⁹ Arnaldo Süssekind. **Direito internacional do trabalho**, op. cit., p. 181.

Por sua vez, convém registrar que as mudanças da sociedade exigem alterações nas normas positivas, de forma a adequá-las à realidade vivida pelos indivíduos. Quanto às normas internacionais do trabalho também precisam evoluir em conformidade com as necessidades dos trabalhadores e empregadores. Por tal razão, imprescindível se faz estudar a modificação das regras instituídas pela Organização.

Neste sentido, porém, encontra-se um significativo debate, calcado no fato de que uma alteração elaborada e instituída pela OIT não significa ratificação automática pelos Estados membros.

Na verdade, as revisões de convenções e recomendações não são objetos de ratificação. Os Estados membros que tenham ratificado convenções posteriormente revisadas deverão adequar suas normas, à medida que venham a adotar novos instrumentos normativos internacionais correspondentes à mesma matéria.

O ideal, embora se afigure utópico, seria a instituição de convenções pela Organização, dispondo que eventuais revisões fossem automaticamente incorporadas pelos Estados membros.

Na realidade, em geral, as convenções e recomendações prescrevem o mesmo texto sobre a questão da revisão, aduzindo que:

Cada vez que estime necessário, o Conselho de Administração da Repartição Internacional do Trabalho apresentará à Conferência um relatório sobre a aplicação da Convenção, e considerará a conveniência de incluir na ordem do dia da Conferência a questão da sua revisão total ou parcial.

No caso em que a Conferência adote uma nova convenção que implique uma revisão total ou parcial da presente, e a menos que a nova convenção contenha disposições em contrário:

a) a ratificação, por um Membro, da nova convenção revisora implicará, *ipso jure*, a denúncia imediata desta Convenção, não obstante as disposições contidas no artigo (limitação da denúncia a cada 10 anos de vigência da ratificação), sempre que a nova convenção revisora haja entrado em vigor;

b) esta convenção continuará em vigor, em sua forma e conteúdo atuais, para os Membros que a tenham ratificado e não ratifiquem a convenção revisora.

Posto isto, as convenções e recomendações, sempre que revisadas, deverão passar pelo crivo dos Estados membros para serem aceitas e, posteriormente, ratificadas.

4.1. Convenções

As convenções, até a revisão da Constituição da Organização Internacional do Trabalho, realizada em 1946, só se tornavam realidade no momento em que houvesse a ratificação por um determinado número de Estados. Na verdade, existiam apenas projetos de convenção.

Por outro lado, com as alterações advindas em revisão, as convenções passaram a constituir verdadeiros tratados multilaterais, detentores de eficácia jurídica tão-somente com a votação na Conferência, exigida pelo respectivo texto legal.

As convenções, nos dias atuais, são entendidas como tratados-leis, advindos de modificações na sociedade e, por conseguinte, nas relações de trabalho. As convenções visam à melhoria das condições de trabalho e, por tal razão, estabelecem normas gerais de ação, ou, ainda, modificam ou confirmam costumes das nações.

Não se pode, porém, aduzir que os tratados internacionais, ou melhor, as convenções da Organização, correspondam a normas supranacionais, visto que não possuem eficácia jurídica no direito interno dos Estados enquanto não forem por eles ratificadas.

Daí a importância em diferenciar os atos-regra dos atos-condição. Os primeiros tratam do texto normativo internacional, aprovado pela Conferência Internacional do Trabalho, ao passo que os outros correspondem aos instrumentos normativos adotados pelos Estados membros por meio da ratificação.

Destarte, os Estados membros apenas aderem aos atos-regra quando ratificam as convenções, ou seja, quando assumem a característica de tais textos normativos na qualidade de atos-condição. Note-se que nenhum ato-regra pode ser imposto aos Estados, mesmo que seus representantes governamentais tenham votado em prol de sua instituição.

Importante frisar, ademais, que as convenções possuem naturezas diversas, quais sejam: auto-aplicáveis, de princípios e promocionais. As convenções auto-aplicáveis compreendem o rol das normas internacionais que não exigem a alteração de regras do direito interno para serem ratificadas. As convenções de princípio, por seu turno, são normas que necessitam de instrumentos jurídicos regulamentares para terem eficácia. Por fim, as convenções promocionais correspondem às normas instituídas pela Organização que, para possuírem eficácia jurídica no direito interno, precisam da execução de determinados programas, somente alcançados em períodos mais longos, tendo em vista sua complexidade perante o ordenamento jurídico nacional.

Note-se, ademais, que os tratados internacionais denominados convenções, quando não alcançarem a meta de dois terços dos votos, passam a ser chamados de convenções particulares, uma vez que possibilitam a realização de acordos bilaterais ou multilaterais aos Estados membros, tornando-os válidos e eficazes juridicamente no direito interno dos respectivos países pactuantes.

Mister se faz ressaltar, também, que as convenções da OIT, normalmente, têm por objetivo a regulamentação de matérias específicas e determinadas, das quais se podem citar: (a) direitos humanos fundamentais do trabalhador, considerados *lato sensu*; (b) política social global; (c) desenvolvimento dos recursos humanos; (d) relações coletivas e individuais do trabalho; (e) condições gerais e especiais do trabalho; (f) segurança, higiene e meio ambiente do trabalho; (g) trabalho do menor; (h) trabalho da mulher; (i) seguridade social; (j) igualdade

de direitos; (k) regulamentações profissionais; (l) trabalhador migrante; (m) administração do trabalho¹⁴⁰.

Relembre-se que a vigência de uma convenção no universo internacional não significa a existência de sua eficácia jurídica em âmbito interno, pois não há como obrigar os Estados membros a cumprirem as determinações dispostas em uma convenção que não tenha sido previamente ratificada.

No entanto, saliente-se que as regras prescritas na convenção inerentes às disposições adjetivas, ou seja, aquelas correspondentes à vigência da norma internacional, passam a ter eficácia apenas com a assinatura do documento jurídico pelo Presidente da Conferência, juntamente com a do Diretor Geral da Repartição Internacional do Trabalho.

Em geral, as convenções têm mantido a regra de que as normas ali descritas passam a vigorar depois de transcorrido o prazo de doze meses da data da ratificação. Por outro lado, há convenções que exigem outras condições para a obrigatoriedade de seu cumprimento, como, por exemplo, o número mínimo de ratificações.

¹⁴⁰ Cf. Ibidem, p. 193.

Importante registrar que a vigência internacional não pode ser confundida com a vigência interna. No primeiro caso, a convenção possui prazo indeterminado de validade, ao passo que, no direito interno de cada país, as convenções, após serem ratificadas, vigem durante o prazo inicial de dez anos, prorrogando-se, automaticamente, por mais dez anos, caso os Estados membros, dentro de doze meses após cada período decenal não a denunciar.

Esta condição tem por fundamento o fato de os Estados poderem observar, passado este lapso temporal, que as normas prescritas na convenção não mais se enquadram no ordenamento jurídico nacional de modo benéfico para a sociedade, ou para alguns setores específicos.

Verifica-se, portanto, que as convenções elaboradas e instituídas pela Organização Internacional do Trabalho tendem a favorecer os trabalhadores, oferecendo melhores condições de trabalho e facilitando suas relações com os empregadores. No entanto, mesmo com todos os benefícios trazidos por tais normas internacionais, suas implicações no direito interno dependem de uma prévia ratificação, cujo objetivo é obrigar o Estado-membro a cumprir as determinações constantes nas convenções, garantindo, por conseguinte, a observância efetiva dos direitos fundamentais previstos na Declaração Universal dos Direitos Humanos.

4.2. Recomendações

Em princípio, pode-se afirmar que as recomendações são normas internacionais que não obrigam os Estados membros a sua adesão. No entanto, segundo a regra disposta no parágrafo 6º, do artigo 19, da Constituição da OIT, toda vez que uma recomendação for aprovada pelo órgão internacional competente, os Estados membros que participaram de sua votação deverão destinar seu texto, dentro do prazo de dezoito meses, à apreciação por parte da autoridade nacional competente para legislar ou adotar medidas desta natureza.

É verdade, por outro lado, que, tendo em vista o princípio da soberania, a autoridade nacional competente não é obrigada a aprovar a recomendação, ou tão-somente, transformar em lei parte de seu dispositivo ou, ainda, tomar conhecimento do diploma e não exercer nenhum ato de cunho legislativo a respeito da matéria.

Apesar da independência assegurada pelas normas internacionais no que tange às relações entre os Estados membros e a Organização Internacional do Trabalho, devem aqueles, periodicamente, elaborar relatórios a serem entregues à RIT, sobre a situação atual de sua legislação interna em relação às regras prescritas pelo referido organismo internacional.

A recomendação não é um tratado internacional, destinando-se apenas a sugerir normas que podem ser adotadas no direito nacional por qualquer das fontes formais do Direito do Trabalho, embora visem basicamente ao legislador de cada um dos Estados membros da OIT. Ela não é susceptível de ratificação; mas, como vimos, no campo da OIT ela acarreta para os Estados membros obrigações de natureza formal, a principal das quais é a obrigatoriedade de submissão do seu texto à autoridade nacional competente. E o controle exercido no tocante ao cumprimento dessas obrigações tem concorrido, em inúmeros casos, para que as regras consubstanciadas nas recomendações se convertam em leis ou atos de natureza regulamentar integrantes do direito nacional dos Estados membros. A recomendação cumpre, assim, a função de fonte material de direito¹⁴¹.

Os relatórios supracitados, ao serem encaminhados à Organização Internacional do Trabalho, são apreciados pela Comissão de Peritos na Aplicação de Convenções e Recomendações, responsável por remeter suas conclusões à Conferência, que, por sua vez, determina ao Plenário tomar as providências necessárias.

Registre-se, aliás, que os relatórios enviados pelos Estados membros correspondem a um importante instrumento de avaliação por parte da OIT, visto que se trata do mecanismo utilizado para averiguação dos andamentos relativos à adequação dos vários países às normas de proteção às relações de trabalho.

Esse procedimento oferece aos governos uma nova oportunidade de reconsiderar suas posições, ao examinarem esses instrumentos e decidirem que medidas poderiam ou deveriam tomar para lhes dar pleno efeito. A norma constitucional foi inspirada pela esperança de que um reexame periódico permitiria, talvez, o aparecimento de novas possibilidades de adaptação mais completa da legislação nacional às normas recomendadas, de tal sorte que sua influência e sua eficácia seriam reforçadas a longo prazo¹⁴².

¹⁴¹ Ibidem, p. 196.

¹⁴² Ernest Landy. **L'influence des normes internationales du travail**. Genebra, junho de 1970, p. 12.

Nos dias atuais, a Conferência Internacional do Trabalho vem utilizando as recomendações para disciplinar algumas matérias específicas, tais como:

(a) tratar de temas sobre os quais o direito comparado ainda não se tenha manifestado de forma unânime;

(b) dispor sobre regras que, apesar de entendidas pela Conferência como universais, ainda não se encontram plenamente adequadas às normas do direito interno dos Estados membros;

(c) regulamentar princípios prescritos em convenções, de modo que os países possam incluí-los em seu ordenamento jurídico de maneira mais flexível.

Verifica-se, portanto, que as recomendações exercem importante função normativa, mesmo não sendo obrigatórias, já que auxiliam os Estados membros a adequarem suas normas internas aos mandamentos da Organização, sem que, para tanto, seja imprescindível a adoção de todas as medidas burocráticas de ratificação.

4.3. Proteção à liberdade sindical

4.3.1. Comissão de Investigação e de Conciliação em Matéria de Liberdade Sindical

A Comissão de Investigação e de Conciliação em Matéria de Liberdade Sindical tem por objetivo primordial a análise das queixas elaboradas contra Estados que venham praticando atos contra os princípios decorrentes da liberdade sindical.

As queixas, devidamente encaminhadas ao Conselho de Administração, podem ser formuladas tanto contra Estados que tenham ratificado as convenções que tratam da matéria ora em pauta, quanto em países que não possuam tais regras no ordenamento jurídico interno. Entretanto, no último caso, a queixa somente poderá ser examinada se o governo do Estado implicado consentir com o referido ato.

Em geral, a Comissão, formados por nove membros independentes e altamente qualificados, tem como atribuição a investigação das queixas apresentadas; porém, pode também discutir a demanda com o Estado imputado, tentando, desse modo, alcançar uma solução benéfica, tanto para o governo, quanto para as pessoas prejudicadas com as decisões causadoras de queixa.

O procedimento seguido pela Comissão assemelha-se àquele produzido pelas Comissões de Inquérito: é iniciado pela oitiva das partes, bem como das organizações nacionais e internacionais, representantes de trabalhadores e de empregadores. Posteriormente, é elaborada, por parte da Comissão, uma análise da legislação correspondente, para que seja possível determinar o âmbito de atuação das partes em seu direito interno. Após este período de estudo, a Comissão realiza uma audiência com a presença dos representantes designados pelas partes e das testemunhas por elas propostas, ou pela Comissão. Importante frisar que a Comissão é competente para aceitação, ou não aceitação das testemunhas, assim como para impor limites ao assunto discutido. A Comissão pode, ainda, se entender necessário, realizar visita ao país em questão e fazer perguntas a pessoas ali encontradas. Saliente-se que, antes de adentrar o país, a Comissão deverá certificar-se de que não haverá qualquer forma de repulsa quanto à visita, ou qualquer espécie de constrangimento ou coação às pessoas que responderem às perguntas por ela elaboradas. Terminada esta etapa, a Comissão elaborará um relatório, registrando sugestões e conclusões a respeito do que foi observado no país, tentando, assim, oferecer soluções aos problemas encontrados.

Embora a Comissão de Investigação e de Conciliação em Matéria de Liberdade Sindical possa trazer diversos benefícios a essas relações no interior dos países, a necessidade de consentimento por parte do governo que não tenha ratificado as Convenções sobre o tema em questão faz com que sua eficiência seja limitada, razão pela qual tem sido pouco utilizada.

No entanto, tal Comissão deveria ter sua utilidade reconhecida, mantendo o foco em seu principal objetivo: o exame dos casos de supostas infrações aos direitos sindicais que lhe sejam submetidos, assim como o esclarecimento dos fatos e o exame da situação, em conjunto com o governo interessado, tendo por finalidade lograr uma solução por via de acordo.

Verifica-se, portanto, que, mesmo que determinado país não tenha ratificado a Convenção nº 87 da OIT, imprescindível se faz sua autorização para que a Comissão desenvolva as investigações. Esta posição demonstra respeito ao cumprimento dos mandamentos dispostos na Declaração Universal dos Direitos Humanos, que aponta o direito à liberdade sindical como garantia fundamental de todo ser humano.

4.3.2. Comitê de Liberdade Sindical

O Comitê de Liberdade Sindical, criado em 1951, insere-se no âmbito do Conselho de Administração, com estrutura tripartite - nove membros divididos igualitariamente entre representantes do governo, dos empregadores e dos trabalhadores.

De início, tinha como objetivo principal analisar as queixas sobre violação dos direitos sindicais, para, em seguida, informar ao Conselho de Administração sobre as conclusões extraídas da investigação, encaminhando-as à Comissão de Investigação e de Conciliação em Matéria de Liberdade Sindical¹⁴³.

Verificou-se rapidamente, entretanto, que tal atribuição não contribuiria de maneira eficaz para o andamento das investigações sobre violações à liberdade sindical, visto que a função do Comitê sempre se resumiria a breve exame e posterior encaminhamento das informações ao Conselho de Administração¹⁴⁴.

Destarte, ficou decidido que o Comitê de Liberdade Sindical agiria de modo mais específico, sem, contudo, efetuar audiências ou visitas com frequência. Assim sendo, restringiu-se sua função à comunicação, ao respectivo governo, das queixas que viessem a surgir, de modo que o Estado-membro pudesse elaborar suas observações a respeito dos fatos. Ao Comitê coube, tão-somente, a análise das observações realizadas pelo governo considerado infrator e das provas apresentadas para, posteriormente, encaminhar ao Conselho de Administração suas conclusões. Posto isto, pode-se resumir a finalidade do Comitê nos seguintes dizeres: “a finalidade do procedimento do Comitê é promover o respeito dos direitos sindicais *de jure e de facto*”¹⁴⁵

¹⁴³ Cf. Organização Internacional do Trabalho. **A liberdade sindical**, op. cit., p. 17.

¹⁴⁴ Ibidem, mesma página.

¹⁴⁵ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **A liberdade sindical**: recopilação de decisões e princípios do Comitê de Liberdade Sindical do Conselho de Administração da OIT, op. cit., p. 8.

Importante frisar que as queixas, apresentadas por escrito e assinadas por representante de órgão habilitado, somente podem ser encaminhadas à OIT pela organização nacional diretamente interessada no assunto, por organização internacional de trabalhadores ou empregadores com *status* junto à OIT¹⁴⁶ ou por qualquer organização internacional de trabalhadores ou empregadores, desde que tais queixas se refiram à violação contra uma associação filiada. As organizações sindicais de fato também podem enviar suas reclamações ao Comitê, desde que preencham os requisitos supramencionados.

As queixas não serão aceitas se o autor, por medo de represálias, não quiser se identificar. Por tal razão, o Diretor Geral do Secretariado da Organização Internacional do Trabalho tem o direito de requerer novas informações acerca da organização que apresentou a queixa¹⁴⁷.

Saliente-se que as queixas de violação à liberdade sindical não poderão ser encaminhadas aos membros do Comitê que possuam relação com as partes envolvidas, de modo que, se um dos três representantes de governo do sistema tripartite, for da mesma nacionalidade do país considerado infrator, deverá ser substituído por suplente previamente nomeado.

¹⁴⁶ Até os dias atuais, compreendem as organizações internacionais de trabalhadores ou empregadores com status consultivo junto à OIT: Organização Internacional de Empregadores, Confederação Internacional de Organizações Sindicais Livres, Confederação Mundial do Trabalho, Federação Mundial do Trabalho e Organização da Unidade Sindical Africana.

¹⁴⁷ Organização Internacional do Trabalho. **A liberdade sindical**, op. cit., p. 18.

A função do Comitê é garantir a liberdade sindical dos trabalhadores e dos empregadores; não consiste em formular acusações contra governos ou condená-los. Sua missão fundamental é determinar em que circunstâncias se justifica o exame dos casos pelo Conselho de Administração. Por conseguinte, seu encargo principal é avaliar as alegações que motivam as queixas. Nunca formula conclusões gerais a respeito da situação dos sindicatos em determinados países, mas só avalia o mérito de reclamações específicas. Sua prática constante é a de não fazer distinções entre as acusações imputadas aos governos e as imputações a terceiros em razão de supostas violações da liberdade sindical, uma vez que, em cada caso, deve definir se o governo garante ou não o livre exercício dos direitos sindicais em seu território¹⁴⁸.

Por outro lado, pode o Comitê rejeitar queixas que já tenha examinado anteriormente e sobre as quais tenha proferido recomendações a serem observadas pelo Conselho de Administração.

É útil lembrar, como já foi anteriormente comentado, que o Diretor Geral do Secretariado da OIT, ao receber determinada queixa, pode aceitá-la, ou rejeitá-la antes de encaminhá-la ao Comitê. A rejeição pode ocorrer quando, no registro da queixa, não estiverem bem esclarecidos os motivos que levaram determinada organização nacional, ou internacional, a reclamar seus direitos referentes à liberdade sindical. Em casos deste tipo, caberá ao Diretor Geral encaminhar pedido à organização que enviou a queixa, especificando as funções do Comitê e requerendo maiores esclarecimentos acerca da suposta violação¹⁴⁹.

¹⁴⁸ Ibidem, p. 19.

¹⁴⁹ Ibidem, p. 21.

As informações complementares solicitadas deverão ser apresentadas ao Diretor Geral dentro do prazo de um mês, caso contrário, o Comitê poderá considerá-la inadmissível, se entender que o prazo concedido seria suficiente para a formalizar tal apresentação¹⁵⁰.

Pode ocorrer, ainda, de o reclamante requerer a retirada da queixa ao Comitê. Isto, entretanto, não impede que o órgão desenvolva os procedimentos de apuração dos fatos que originaram a denúncia. A finalidade para a continuidade do procedimento por parte do Comitê baseia-se possibilidade, não totalmente descartável, de a organização estar sofrendo ameaças, resolvendo, por conseguinte, ser mais prudente retirar a queixa¹⁵¹.

A análise das queixas apresentadas ao Comitê divide-se em dois grupos: urgentes e menos urgentes. Os primeiros referem-se às situações em que determinadas pessoas correm risco de vida, ou de comprometimento de suas liberdades; quando a liberdade de ação do movimento sindical pode ser violada; quando um prolongado estado de exceção proíbe a execução de atos sindicais, ou ainda, quando determinada organização sindical é dissolvida por ordem do governo. Tais hipóteses deverão ser avaliadas mais rapidamente, assim como todas as outras queixas que já tiverem sido submetidas a relatório do Conselho de Administração¹⁵².

¹⁵⁰ Ibidem, mesma página.

¹⁵¹ Ibidem, p. 22.

¹⁵² Ibidem, mesma página.

As queixas, após serem devidamente examinadas pelo Comitê de Liberdade Sindical, deverão ser comunicadas, pelo Diretor Geral da OIT ao governo interessado. Se dentro do prazo estipulado, não for apresentada resposta convincente, ou for apresentada justificativa imprecisa ou vaga, o Comitê poderá requerer, quantas vezes forem necessárias, outras informações. Pode, ademais, o Comitê, ao encaminhar o relatório ao Conselho de Administração, pedir que o governo envie maiores informações, o mais rapidamente possível¹⁵³.

Em muitos casos, o Conselho de Administração, durante a reunião do mês de maio, requer ao Comitê de Liberdade Sindical que entre em contato com o representante do governo imputado na reunião da Conferência Internacional do Trabalho, realizada no mês de julho, com o intuito de obter justificativas para a demora na entrega das ditas informações. Em caso de repulsa por parte do governo em questão, o Comitê recomendará que se dê ampla difusão a tal atitude, de modo que seja registrada a falta de cooperação¹⁵⁴.

Por sua vez, quando o governo atender aos pedidos do Comitê e for comprovada a violação aos direitos sindicais, o órgão internacional deverá remeter relatório ao Conselho de Administração, que determinará as medidas a serem tomadas. Em continuidade, o governo deverá encaminhar relatórios periódicos que comprovem as mudanças de comportamento e, por conseguinte, a

¹⁵³ Ibidem, mesma página.

¹⁵⁴ Ibidem, p. 22-23.

observância dos direitos sindicais assegurados pela Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Nestes casos, caberá ao Comitê, nas reuniões do Conselho de Administração, apresentar o progresso das medidas tomadas pelos governos imputados. Assim, sempre que não houver grandes mudanças, poderá o Comitê requerer ao Conselho de Administração que a queixa de violação seja remetida à Comissão de Investigação e de Conciliação em Matéria de Liberdade Sindical. Contudo, se o governo negar o consentimento para a remessa da queixa à referida Comissão, passado o período de quatro meses, o Comitê poderá pedir ao Conselho de Administração que adote medidas alternativas apropriadas.

Importante acrescentar que há diferenças substanciais em relação à apreciação de queixas contra países que tenham ratificado as Convenções relativas à liberdade sindical e outras nações que não as tenham ratificado.

Em se tratando de país que tenha ratificado as ditas Convenções, o andamento das sugestões propostas pelo Conselho de Administração deverá ser averiguado pela Comissão de Peritos em Aplicação de Convenções e Recomendações. No entanto, tal recomendação não impede que o Comitê avalie a referida queixa¹⁵⁵.

¹⁵⁵ Ibidem, p. 24-25.

No caso em que o país não tenha ratificado as Convenções relativas à liberdade sindical, o Comitê tem o direito de examinar periodicamente queixas a violações desta matéria, verificar se o governo não respondeu a suas recomendações ou, ainda, se as desenvolveu de maneira insatisfatória. Nestas circunstâncias, caberá ao Comitê requerer ao Diretor Geral da OIT que chame a atenção do governo imputado sobre a demora na entrega das informações.

De todo modo, verifica-se que a atuação do Comitê de Liberdade Sindical se apresenta como um importante meio para coibir violações contra os direitos sindicais, visto que somente repassa à Comissão de Investigação e de Conciliação em Matéria de Liberdade Sindical as queixas para as quais não se obtiveram soluções¹⁵⁶.

E, na prática, a finalidade primordial deste Comitê tem sido alcançada, tendo em vista as súmulas de jurisprudência do órgão em apreço, que são utilizadas por diversos países para que sejam aplicados os princípios e normas inerentes aos direitos sociais e, mais especificamente, aos direitos sindicais.

¹⁵⁶ Ibidem, p. 25.

4.3.3. A Declaração de Princípios e Direitos Fundamentais da OIT

Com a 2ª Guerra Mundial e conseqüente necessidade de reordenação das relações sociais, entre elas, as de trabalho, como já foi exposto anteriormente, tornou-se imprescindível a criação de um organismo internacional que assegurasse o respeito aos princípios de direitos humanos. Por tal razão, foi instituída a Organização das Nações Unidas, que, por meio de sua Assembléia Geral, em 10 de dezembro de 1948, promulgou a Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Importante reprisar que tal Declaração não constitui norma positiva ratificável, porém, é considerada como fonte máxima do direito em todo o mundo, tendo em vista que seus preceitos consagram os princípios fundamentais da ordem jurídica internacional.

Introduz ela a concepção contemporânea de direitos humanos, caracterizada pela universalidade e indivisibilidade desses direitos. Universalidade porque clama pela extensão universal dos direitos humanos, sob a crença de que a condição de pessoa é o requisito único para a titularidade de direitos, considerando o ser humano como um ser essencialmente moral, dotado de unicidade existencial e dignidade. Indivisibilidade porque a garantia dos direitos civis e políticos é condição para a observância dos direitos sociais, econômicos e culturais e vice-versa. Quando um deles é violado, os demais também o são. Os direitos humanos compõem, assim, uma unidade indivisível, interdependente e inter-relacionada, capaz de conjugar o catálogo de direitos civis e políticos ao catálogo de direitos sociais, econômicos e culturais. Consagra-se, deste modo, a visão integral dos direitos humanos¹⁵⁷.

¹⁵⁷ Flávia Piovesa. Direitos sociais, econômicos e culturais e direitos civis e políticos. In: **Revista do Advogado**. Ano XXIII, n. 73. São Paulo: AASP, nov. 2003, p. 60.

Diante desta nova ordem mundial, o direito internacional passa a regular de maneira eficaz os direitos humanos, de modo que os direitos civis e políticos, bem como os sociais, econômicos e culturais sejam preservados. Neste contexto, como já foi salientado anteriormente, encontram-se os direitos sindicais, que, no contexto do ordenamento jurídico pátrio, estão dispostos como direitos sociais.

Assim, no que diz respeito, mais especificamente, aos direitos sindicais, a Declaração dispõe, em seu artigo XXIII, nº 4, que “todo homem tem direito de organizar sindicatos e neles ingressar para proteção de seus interesses”.

Os direitos sindicais, regulamentados pelos Pactos Internacionais sobre Direitos Políticos e Civis e Econômicos, Sociais e Culturais, não devem ser entendidos de modo irrestrito, visto que seus mandamentos devem respeitar o interesse da segurança nacional e da ordem pública. De qualquer modo, o princípio da liberdade sindical deve ser cumprido, uma vez que não acarreta inobservância dos dispositivos legais das normas internacionais. Assim sendo, todos os Estados membros que ratificaram os Pactos Internacionais supracomentados que regulamentam as regras prescritas na Declaração Universal dos Direitos Humanos, devem ter suas normas internas adequadas ao ordenamento jurídico internacional e, no mesmo compasso, devem respeitar os mandamentos referentes à liberdade sindical.

No que se refere aos princípios e direitos fundamentais da Organização Internacional do Trabalho sobre a liberdade sindical, importa salientar que sua Constituição dispõe o seguinte: “a liberdade de expressão e de associação é uma condição indispensável para o progresso constante” (art. I, b), considerando-se, neste caso, “o reconhecimento efetivo do direito de negociação coletiva, a cooperação de empregadores e de trabalhadores para melhorar continuamente a eficiência na produção e a colaboração de trabalhadores e empregadores na preparação e aplicação de medidas sociais e econômicas” (art. III, e).

Note-se, ademais, que além da Constituição da OIT, denominada Declaração de Filadélfia, o organismo internacional voltado para regular as normas de proteção aos trabalhadores também editou, em 19 de junho de 1998, a Declaração da OIT sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho, que, assim como a Declaração Universal dos Direitos Humanos, não constitui norma passível de ratificação.

No entanto, a Declaração tem por fim incentivar os países-membros da OIT a promover medidas de proteção aos trabalhadores, sempre respeitando a justiça social e a democracia.

No preâmbulo da Declaração, a OIT já assevera que os Estados membros que se incorporarem à referida Organização devem aceitar os princípios e direitos enunciados em sua Constituição, assumindo o compromisso de, na medida de suas possibilidades, empenharem-se para alcançar os objetivos gerais da Organização.

A Declaração determina, além disso, que os Estados membros da Organização Internacional do Trabalho, ainda que não tenham ratificado todas as Convenções por este organismo editadas, devem respeitar os seguintes princípios relativos aos direitos fundamentais:

- a) a liberdade sindical e o reconhecimento efetivo do direito de negociação coletiva;
- b) a eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou obrigatório;
- c) a abolição efetiva do trabalho infantil; e
- d) a eliminação da discriminação em matéria de emprego e ocupação.

Assim, para que os Estados venham a respeitar os princípios supratranscritos, a OIT, por meio da Declaração ora em análise institui o Seguimento Anual Relativo às Convenções Fundamentais Não Ratificadas, que tem por finalidade “proporcionar uma oportunidade de seguir a cada ano, mediante um procedimento simplificado que substituirá o procedimento quadrienal introduzido em 1995 pelo Conselho de Administração, os esforços desenvolvidos de acordo com a Declaração pelos Membros que não ratificaram ainda todas as convenções fundamentais” (Item II, a, 1, do Anexo da Declaração da OIT sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho).

O Seguimento acima evocado constitui instrumento de apoio para que a OIT solicite, anualmente, aos Estados membros informações acerca do progresso registrado no sentido de respeitar e cumprir os mandamentos dispostos nas Convenções ainda não ratificadas, em conformidade com o que dispõe o art. 19, parágrafo 5, alínea e, da Constituição da OIT, como segue:

Art. 19.

(...)

5. Tratando-se de uma convenção:

(...)

e) quando a autoridade competente não der o seu assentimento a uma convenção, nenhuma obrigação terá o Estado-membro a não ser a de informar o Diretor-Geral da Repartição Internacional do Trabalho – nas épocas em que o Conselho de Administração julgar convenientes – sobre a sua legislação e prática observada relativamente ao assunto de que trata a convenção. Deverá, também, precisar nestas informações até que ponto aplicou, ou pretende aplicar, dispositivos da convenção, por intermédio de leis, por meios administrativos, por força de contratos coletivos, ou, ainda, por qualquer outro processo, expondo, outrossim, as dificuldades que impedem ou retardam a ratificação da convenção.

Verifica-se, portanto, que o Seguimento instituído pela Declaração em apreço vem a ser de grande valia para o Brasil, visto que, aplicado ao caso específico dos direitos sindicais previstos na Convenção nº 87, incentiva a procura de soluções para o cumprimento das regras ali contidas.

Saliente-se, assim, que as normas internacionais de direitos do trabalho, entre estes, os direitos sindicais, ainda não ratificadas pelo Estado-membro, serão analisadas anualmente pela Organização Internacional do Trabalho, para que venham a ser introduzidas no ordenamento jurídico próprio do país.

Importante frisar, ao mesmo tempo, que um dos objetivos primordiais da Declaração da OIT foi o de motivar os Estados membros a ratificarem as convenções fundamentais, de modo conferir-lhes as qualidades de norma cogente no ordenamento jurídico interno, oferecendo, conseqüentemente, maior força às normas internacionais.

En realidad, dicha percepción involucra algo más que un simple enunciado de principios y derechos, porque lo que se pretendía era dotar al organismo de instrumentos adicionales, o al menos de reforzar la vigencia de los mecanismos existentes para que políticamente resultaran más contendentes y sistemáticos, con el fin de impulsar una mayor efectividad en su cumplimiento y contralor en el nivel de los Estados miembros¹⁵⁸.

Conclui-se, pois, que os Estados que aderiram à OIT devem respeitar as regras inerentes à liberdade sindical, como bem salientou o Comitê de Liberdade Sindical, em suas manifestações, como segue:

10. Ao se decidir pela adesão à Organização, o Estado aceita os princípios fundamentais definidos na Constituição e na Declaração de Filadélfia, inclusive os relativos à liberdade sindical¹⁵⁹.

Verificando a necessidade de adequação do preceito universal aos ordenamentos jurídicos internos, o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, solicitou à OIT, em abril de 1947, que a questão concernente à liberdade sindical entrasse na ordem do dia da respectiva Conferência. Assim, na cidade de São Francisco, em 1948, foi aprovada a Convenção nº 87, pela Conferência

¹⁵⁸ Jorge Rosenbaum Rimolo. Los derechos fundamentales del trabajo en el marco de las reformas del nuevo orden económico. In: **Cadernos PROLAM/USP**. Ano 2, V. 2. São Paulo: EDUSP, 2003, p. 34.

¹⁵⁹ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **A liberdade sindical**: recopilación de decisiones e principios do Comitê de Liberdade Sindical do Conselho de Administração da OIT, op. cit., p. 9.

Internacional do Trabalho, instituindo, de modo bastante claro, as regras a serem cumpridas pelos Estados membros acerca da liberdade sindical. Note-se que o referido instrumento normativo internacional é considerado, até os dias atuais, como o principal tratado multilateral elaborado pela Organização Internacional do Trabalho, exatamente pelas vantagens trazidas para trabalhadores e empregadores.

Ressalte-se, ademais, que a 30ª Reunião da Conferência Internacional do Trabalho, realizada no ano de 1947, em que, pela primeira vez, se tratou do tema objeto de estudo no presente momento, definiu os parâmetros que, posteriormente, guiarão a base da Convenção nº 87, quais sejam:

- 1º - liberdade de se unirem os trabalhadores para organizar a entidade representativa de sua profissão ou classe;
- 2º - liberdade de elaborar seus estatutos de acordo com as leis gerais do País sem que entre elas exista qualquer uma com caráter de exceção restritiva para os sindicatos;
- 3º - liberdade de escolher seus dirigentes e de estabelecer as normas de administração, de acordo com seus estatutos e sem ingerência do poder executivo governamental;
- 4º - liberdade de filiação e desfiliação para o trabalhador;
- 5º - liberdade de constituir-se em federações e confederações;
- 6º - necessidade de se estipular que tais organizações não possam ser dissolvidas por via administrativa.

Verifica-se, portanto, que o intuito principal das reuniões foi alcançado, sendo a Convenção nº 87 um importante instrumento normativo que viabiliza o cumprimento dos preceitos universais relativos aos direitos dos cidadãos, o respeito a eles e, mais especificamente, aos direitos dos trabalhadores e dos empregadores em constituírem sindicatos sem a interferência e intervenção do Estado.

Apesar disso, a Convenção nº 87 dispôs apenas sobre regras referentes à liberdade sindical, de modo que se tornou imprescindível a instituição de novo tratado internacional que viesse a dispor sobre os direitos sindicais de forma generalizada.

Neste patamar, foi instituída a Convenção nº 98, que prescreve sobre os direitos sindicais e de negociação coletiva. Esta norma internacional não trata, especificamente, da questão da liberdade sindical em relação ao Poder Público, como ocorre com a Convenção nº 87, mas sim, dos direitos dos trabalhadores em relação aos empregadores e suas organizações.

Saliente-se que outros tratados internacionais foram elaborados pela Organização Internacional do Trabalho para regular temas referentes aos direitos sindicais e à liberdade sindical. Dentre eles, convém citar, seguidos das respectivas atribuições:

(a) Convenção nº 11, de 1921: dispõe sobre o direito de associação que trabalham na agricultura, nos mesmos termos daquelas que laboram na indústria¹⁶⁰;

¹⁶⁰ Aprovada pelo Congresso Nacional através do Decreto Legislativo nº 24, de 29 de maio de 1956 e, posteriormente, transformado em norma interna por meio do Decreto nº 41.721, de 25 de junho de 1957.

(b) Convenção nº 84, de 1947: prescreve sobre o direito de associação de trabalhadores e empregadores em territórios não-metropolitanos¹⁶¹;

(c) Convenção nº 110, de 1958: não trata, especificamente, na liberdade sindical, mas, em suas partes IX e X, disciplina sobre o direito de sindicalização, liberdade sindical e negociação coletiva dos trabalhadores em plantações¹⁶²;

(d) Convenção nº 135, de 1971: dispõe sobre o direito de proteção aos representantes (sindicais e não sindicais) de trabalhadores nas empresas, visando à preservação do trabalho, sem interferência por meio de ameaças¹⁶³;

(e) Convenção nº 141, de 1975: prescreve acerca da organização de trabalhadores rurais, incluindo, neste contexto, qualquer espécie de trabalhador rural, até mesmo os arrendatários, parceiros agrícolas e pequenos proprietários, desde que sua principal fonte de renda seja a agricultura¹⁶⁴;

(f) Convenção nº 144, de 1976: disciplina as regras que impõem os Estados a pôr em prática os procedimentos referentes a tratativas entre representantes do governo, dos trabalhadores e dos empregadores, utilizando-se, para tanto, do sistema tripartite¹⁶⁵;

¹⁶¹ Convenção ainda não ratificada pelo Brasil.

¹⁶² Convenção ainda não ratificada pelo Brasil.

¹⁶³ Convenção ratificada pelo Brasil através do Decreto nº 131, de 22, de maio de 1991.

¹⁶⁴ Aprovada pelo Congresso Nacional através do Decreto Legislativo nº 5, de 1º de abril de 1993 e, posteriormente, transformado em norma interna por meio do Decreto nº 1.703, de 17 de novembro de 1995.

¹⁶⁵ Aprovada pelo Congresso Nacional através do Decreto Legislativo nº 6, de 1º de junho de 1989 e, posteriormente, transformado em norma interna por meio do Decreto nº 2.518, de 12 de março de 1998.

(g) Convenção nº 151, de 1978: dispõe sobre o direito de sindicalização e de negociação coletiva dos servidores públicos, com ressalva para os empregados de alto nível, que podem ser excluídos, por determinação da legislação interna¹⁶⁶;

(h) Convenção nº 154, de 1981: prescreve sobre o fomento da negociação coletiva, ou seja, a colaboração do Estado para que as organizações de trabalhadores e de empregadores mantenham boas relações, visando à melhoria das condições de trabalho¹⁶⁷.

Diante do que foi exposto, verifica-se que a primeira norma internacional a regular o princípio da liberdade sindical surgiu algumas décadas antes da instituição da Convenção nº 87, revelando a finalidade primordial da Organização Internacional do Trabalho, qual seja promover melhores condições de trabalho, oferecendo as medidas necessárias para garantir a liberdade de expressão dos trabalhadores.

¹⁶⁶ Convenção ainda não ratificada pelo Brasil.

¹⁶⁷ Convenção ratificada pelo Brasil por meio do Decreto nº 1.256, de 29 de setembro de 1994.

CONCLUSÃO

Como se pôde observar durante todo o transcorrer do presente trabalho, a liberdade sindical apresenta-se como princípio fundamental, plenamente consagrado pelos tratados internacionais, bem como pela Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Dentre estes direitos fundamentais, imprescindível se faz reiterar alguns, intrinsecamente ligados ao direito do trabalho, e, conseqüentemente, à proteção dos trabalhadores, a saber: direito de personalidade, direito ao trabalho, direito de não ser discriminado, direito à igualdade, direito à defesa da dignidade moral, direito à proteção da vida, saúde, integridade física e meio ambiente do trabalho, direitos econômicos básicos, direito ao descanso, e, por fim, direitos fundamentais coletivos¹⁶⁸.

É essencial que se tenha claro não se discutirem aqui princípios fundamentais: isto abrangeria um espaço mais amplo, visto que não se encontram, necessariamente, dispostos em normas legais. Destarte, as garantias a serem asseguradas aos trabalhadores, várias vezes levantadas, revelam-se como direitos fundamentais, prescritos nas normas internacionais de direito do trabalho.

¹⁶⁸ Cf. Amauri Mascaro Nascimento. Princípios do direito do trabalho e direitos fundamentais do trabalhador. In: **Revista LTr**. Ano 67, n. 08. São Paulo: LTr, ago. 2003, p. 907-916.

Evidentemente, não seria concebível prever, por parte dos Estados, determinados direitos relativos ao trabalho que não se coadunassem com o direito de personalidade de qualquer trabalhador, ou seja, do direito inerente à própria condição de ser humano. Da mesma forma, o direito ao trabalho, os direitos econômicos básicos constituem garantia a ser assegurada a todo indivíduo, visto que, vivendo num mundo de consumo, não há como sobreviver sem meios de obter renda. Ademais, o direito de não ser discriminado advém dos direitos prescritos, em âmbito internacional, na Declaração Universal dos Direitos Humanos e, em âmbito nacional, na Constituição Federal de 1988. Ambos os instrumentos prevêm que toda pessoa deve ser tratada com igualdade, na medida de sua desigualdade, decorrendo daí, portanto, o direito à igualdade. Já, o direito à defesa da dignidade moral vem a ser um direito ínsito à dignidade da pessoa humana; compreendendo, pois, o dever de todos, seja pessoa física, jurídica, do próprio Estado, de garantir aos indivíduos a observância a todos os direitos humanos. Neles estão incluídos, de forma inalienável, o direito à proteção da vida, à saúde, à integridade física, ao descanso e à salubridade do ambiente de trabalho, pois sem uma vida equilibrada nestes aspectos, não há como se garantirem os preceitos fundamentais dispostos na Declaração de 1948. Por fim, é no contexto dos direitos fundamentais coletivos que se encontra a liberdade sindical, consagrada pelo princípio da autonomia coletiva dos particulares.

Nos dias atuais, tornou-se inconcebível a inépcia dos Estados no que tange à observância do referido direito fundamental. A questão da liberdade sindical encontra-se ligada, indissoluvelmente, ao princípio da dignidade humana. Isto porque os trabalhadores, para alcançarem melhores condições de trabalho em meio ao mundo globalizado, precisam reunir-se, trocar idéias para virem a assumir posição firme para problemas enfrentados, não só em âmbito nacional, como internacional.

Destarte, o Brasil, na qualidade de país emergente, que visa à proteção dos direitos humanos, em sua Constituição Federal de 1988, proclamou, no *caput* do artigo 8º, ser livre a associação profissional ou sindical. No entanto, tal mandamento não se encontra perfeitamente adequado às normas internacionais, tendo em vista o disposto nos incisos II e IV, do mesmo dispositivo legal, como segue:

Art. 8º. (...)

(...)

II – é vedada a criação de mais de uma organização sindical, em qualquer grau, representativa de categoria profissional ou econômica, na mesma base territorial, que será definida pelos trabalhadores ou empregadores interessados, não podendo ser inferior à área de um Município;

(...)

IV – a assembléia geral fixará a contribuição que, em se tratando de categoria profissional, será descontada em folha, para custeio do sistema confederativo da representação sindical respectiva, independentemente da contribuição prevista em lei.

Verifica-se, portanto, que os textos constitucionais em questão revelam funda contradição com os ditames das normas internacionais que traçam as regras sobre a liberdade sindical. A imposição de unicidade sindical¹⁶⁹ e de contribuição obrigatória atenta contra os princípios arrolados nas Convenções relativas aos direitos sindicais.

Apesar da afronta aos princípios da pluralidade sindical e da liberdade sindical individual, a Constituição da República foi bastante clara, ao dispor, no artigo 8º, inciso I, que deve ser assegurada a autonomia sindical¹⁷⁰.

Paradoxalmente, mesmo garantindo a segurança da autonomia sindical, os dispositivos legais prescritos na Carta Magna impedem o governo de ratificar a Convenção nº 87, que preceitua regras sobre a liberdade sindical.

A Constituição Federal é a lei maior de um país, não pode ser violada por outras normas, mesmo que sejam internacionais, tendo em vista o princípio da soberania, inerente a todo Estado. Neste sentido, proclama Manoel Gonçalves Ferreira Filho, sobre as características intrínsecas da Constituição:

¹⁶⁹ Importante reprimir que a Convenção nº 87 não impõe a pluralidade sindical, contudo, obriga os Estados a prescreverem em seu ordenamento jurídico interno sua possibilidade, o que não ocorre no Brasil.

¹⁷⁰ Art. 8º. (...)

I – a lei não poderá exigir autorização do Estado para a fundação de sindicato, ressalvado o registro no órgão competente, vedadas ao Poder Público a interferência e a intervenção na organização sindical.

(...) é a base da ordem jurídica e a fonte de sua validade. Por isso, todas as leis a ela se subordinam e nenhuma pode contra ela dispor. A supremacia da Constituição decorre de sua origem. Provém ela de um poder que institui a todos os outros e não é instituído por qualquer outro, de um poder que constitui os demais e é por isso denominado Poder Constituinte¹⁷¹.

Por tal razão, determinada norma, quando considerada inconstitucional, não é revogada, mas sim, perde sua vigência, por deixar de possuir a condição intrínseca para sua subsistência, qual seja a consonância com a Carta Fundamental do país¹⁷².

Diante do exposto, as disposições legais constantes na Consolidação das Leis do Trabalho acerca da proibição de efetividade do princípio da autonomia sindical, deixaram de vigor quando da instituição da Constituição da República de 1988. Por outro lado, a norma compiladora das leis trabalhistas foi recepcionada pela Carta Magna no que diz respeito às regras referentes à unicidade sindical e à contribuição compulsória.

Importante frisar, ainda, que a Convenção nº 87 estende os direitos sindicais a todos os trabalhadores, ou seja, àquelas pessoas que exercem atividades profissionais em caráter público e privado, salvo no caso das forças armadas e da polícia, como já ressaltado. Neste ponto, a Constituição Federal de 1988 respeitou os mandamentos da norma legal internacional, visto que incluiu entre os trabalhadores que têm direito à liberdade sindical todos aqueles que

¹⁷¹ Manoel Gonçalves Ferreira Filho. **Curso de direito constitucional**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 1987, p. 19.

¹⁷² Cf. Eduardo Gabriel Saad. **Constituição e direito do trabalho**. 2. ed. São Paulo: LTr, 1989, p. 28.

exercem atividades no setor público. No entanto, quanto aos servidores públicos militares, aí inclusos os membros das Forças Armadas, da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros, a Lei Maior impede o exercício do direito de sindicalização, conforme preceitua o artigo 42, parágrafo 1º:

Art. 42. Os membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, instituições organizadas com base na hierarquia e disciplina, são militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

§ 1º. Aplicam-se aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, além do que vier a ser fixado em lei, as disposições do art. 14, § 8º; do art. 40, § 9º; e do art. 142¹⁷³, §§ 2º e 3º, cabendo a lei estadual específica dispor sobre as matérias do art. 142, § 3º, inciso X, sendo as patentes dos oficiais conferidas pelos respectivos governadores. (grifos do autor)

A restrição supra-exposta não constitui violação ao princípio da liberdade sindical, tendo em vista o fato de que a Convenção nº 87 oferece tal possibilidade. No entanto, esta restrição apresenta-se como a única admissível pelo tratado internacional, de modo que a unicidade sindical e a contribuição compulsória aos trabalhadores não sindicalizados podem ser consideradas verdadeiras afrontas ao ordenamento internacional em pauta.

¹⁷³ Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

(...)

§ 3º. Os membros das Forças Armadas são denominados militares, aplicando-se-lhes, além das que vierem a ser fixadas em lei, as seguintes disposições:

(...)

IV – ao militar são proibidas a sindicalização e a greve.

Por outro lado, no que tange aos trabalhadores que podem sindicalizar-se, a Convenção nº 87 prevê o direito de filiarem-se ou desfiliarem-se no momento que melhor lhes aprouver; de modo que qualquer forma de restrição a esse direito configuraria discriminação tendente a reprimir a liberdade sindical, conforme estipula a Convenção nº 98 do mesmo organismo internacional.

Ressalte-se, ademais, que a Convenção nº 98 também considera violação aos direitos sindicais, na qualidade de atos de ingerência, as situações em que os empregadores obrigam os trabalhadores a não se filiarem a sindicatos ou, ainda, quando os prejudica em razão do exercício de atividade sindical como representante dentro da empresa. Nesta última hipótese, pode ocorrer que o empregador transfira o trabalhador para outra área ou setor, impossibilitando, assim, o desempenho de suas atribuições. Note-se que, neste ponto, a Consolidação das Leis do Trabalho defende o respeito ao princípio da liberdade sindical, ao prescrever, em seu artigo 543, sobre a proibição de transferência de dirigente ou representante sindical para 'lugar ou mister que lhe dificulte ou torne impossível o desempenho das suas atribuições sindicais', sob pena de nulidade.

Frise-se, ainda, que a atual Carta da República garantiu aos estrangeiros o direito de participar das ações sindicais, bem como da administração e da representação das entidades, desta forma, conferindo àqueles o direito fundamental de igualdade, plenamente perpetuado pelo artigo 5º, do mesmo dispositivo legal e pela Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Já, no atinente aos aposentados, a Consolidação das Leis do Trabalho teve alguns dispositivos revogados com a entrada em vigor da Constituição Federal, em virtude desta Lei Magna conferir aos aposentados o direito de continuarem sindicalizados, bem como de exercerem atividades de dirigência.

Por fim, resta analisar a questão da contribuição compulsória, admitida pela Carta Magna, em seu artigo 8º, inciso IV, que pode incidir tanto para custeio do sindicato, quanto do sistema confederativo da representação sindical respectiva.

Desvela-se tal disposição constitucional como verdadeira violação aos direitos sindicais, tendo em vista o fato de que a Organização Internacional do Trabalho apenas aceita a cobrança de contribuição dos trabalhadores sindicalizados; assim, aos demais trabalhadores não pode ser imposto um ônus, a título de auxílio a sindicato de que não faz parte.

No ordenamento jurídico brasileiro existem três espécies de contribuição, quais sejam: a compulsória anual, a estatutária (geralmente mensal) e a confederativa. A primeira espécie trata do pagamento anual, de valor predeterminado, feito aos sindicatos pelos trabalhadores, sejam eles sindicalizados ou não. Já a contribuição estatutária, cobrada mensalmente, é devida tão-somente pelos associados da entidade credora. Por fim, a contribuição confederativa trata do pagamento de determinado valor, necessário à subsistência das federações e confederações.

O Comitê de Liberdade Sindical, por meio de suas proclamações acerca de queixas de violações aos direitos sindicais, já firmou seu entendimento no sentido de não aceitar o pagamento das referidas contribuições por trabalhadores não sindicalizados. O que o referido órgão da Organização Internacional do Trabalho permite é a cobrança de uma quota de solidariedade aos trabalhadores que se valerem de decisões definidas em negociações coletivas com efeito *erga omnes*.

Diante de tudo que foi exposto, verifica-se que a Constituição Federal de 1988 ajudou a concretizar os ideais da Organização Internacional do Trabalho no que diz respeito à garantia de observância da liberdade sindical. Entretanto, os dispositivos que tratam da unicidade sindical, bem como da contribuição compulsória atentam contra os direitos fundamentais previstos na Declaração Universal dos Direitos Humanos e nos Pactos Internacionais.

E, neste contexto, mister frisar que o ordenamento jurídico nacional comete grave erro ao não ratificar os Pactos Internacionais comentados anteriormente, já que tais tratados garantem o direito à pluralidade sindical e a não obrigatoriedade no pagamento de contribuições sindicais.

A Carta Magna, ao prescrever que os tratados internacionais que disponham sobre direitos humanos, ao serem ratificados, passam a ter eficácia de norma constitucional, outorgou aos Pactos este patamar de hierarquia.

Por tal razão, a liberdade sindical, consagrada internacionalmente, apresenta-se, no ordenamento jurídico nacional, como norma constitucional, de forma tal, que seus elementos caracterizadores devem ser respeitados em sua integralidade, o que, na prática, não ocorre.

Destarte, os legisladores brasileiros, ao imporem a unicidade sindical e a contribuição compulsória estão consagrando grave equívoco, visto que os mandamentos internacionais, ratificados no país, não encontram correspondência nas leis internas sobre estes importantes pontos.

E, como a própria Constituição Federal proclama que as normas infraconstitucionais que venham a contradizer os termos desta Lei Magna deverão perder sua vigência, os artigos da Consolidação das Leis do Trabalho que prescrevem a unicidade sindical deverão extinguir-se no universo jurídico nacional.

Da mesma forma, as regras constitucionais que prescrevem a unicidade sindical e a contribuição compulsória, devem ser reformuladas, pois entram em contradição com os próprios termos da Carta Magna no artigo 5º, prescrevendo a necessidade de observância do princípio da prevalência da norma que mais favoreça ao indivíduo.

Posto isto, conclui-se que a Constituição da República deve ser revista e os preceitos inerentes às violações dos direitos sindicais, revogados, de modo que, finalmente, as Convenções nºs 87 e 98 possam entrar em vigor no ordenamento jurídico nacional, garantindo-se, desta forma, a segurança dos direitos fundamentais internacionalmente consagrados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACCIOLY, Hildebrando. **Manual de direito internacional público**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 1976.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. A incorporação dos tratados internacionais ao ordenamento jurídico brasileiro. Análise do tema à luz do direito internacional. In: **Revista do Advogado**. Ano XXVIII, n. 73. São Paulo: AASP, nov. 2003.

AMARAL Júnior, Alberto do. Direitos humanos e o comércio internacional: reflexões sobre a cláusula social. In: Alberto do Amaral Júnior e Cláudia Perrone Moisés (orgs.). **O cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos do Homem**. São Paulo: EDUSP, FAPESP, 1999.

AMARAL, Antonio Carlos Rodrigues do. A reforma da Constituição e as cláusulas pétreas. In: **Revista do Advogado**. Ano XXIII, n. 73. São Paulo: AASP, nov. 2003.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; e PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. V. 1. Trad. Carmen C. Varriale, Gaetano Lo Mônaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Caçais e Renzo Dini. 12. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2002.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CATHARINO, José Martins. **Tratado elementar de direito sindical**: doutrina, legislação. São Paulo: LTr, 1982.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 2. ed. rev. amp. São Paulo: Saraiva, 2001.

CÓRDOVA, Éfren. **A organização sindical brasileira e a Convenção nº 87 da OIT**. São Paulo: IBRART, 1985.

DALLARI, Pedro Bohomoletz de Abreu. Normas internacionais de direitos humanos e a jurisdição nacional. In: **Revista especial do Tribunal Regional Federal, 3.ª Região (Escola dos Magistrados)**. Seminário: incorporação dos tratados internacionais de proteção dos direitos humanos no direito brasileiro. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 1997.

FERREIRA Filho, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 1987.

HESSE, Konrad. **A força normativa da constituição**. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Antonio Fabris Editor, 1991.

LANDY, Ernest. **L'influence des normes internationales du travail**. Genebra, junho de 1970.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Compêndio de direito sindical**. 3. ed. São Paulo: LTr, 2003.

_____. Princípios do direito do trabalho e direitos fundamentais do trabalhador. In: **Revista LTr**. Ano 67, n. 08. São Paulo: LTr, ago. 2003.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **A liberdade sindical**. Brasília: OIT, 1993.

_____. **A liberdade sindical**: recopilação de decisões e princípios do Comitê de Liberdade Sindical do Conselho de Administração da OIT. Brasília: Organização Internacional do Trabalho, 1997.

_____. **Libertad sindical y negociación colectiva**. Genebra: OIT, 1983.

_____. **Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical**. 3. ed. Genebra: OIT, 1985.

_____. **Reforma sindical e negociação coletiva**. Brasília: OIT, 2001.

PFEIFFER, Roberto Augusto Castellas; e AGAZZI, Anna Carla. Integração, eficácia e aplicabilidade do direito internacional dos direitos humanos no direito brasileiro: interpretação do artigo 5º, §§ 1º e 2º da Constituição Federal de 1988. In: **Direitos humanos**: construção da liberdade e da igualdade. São Paulo: Centro de Estudos do Grupo de Trabalho de Direitos Humanos da Procuradoria Geral do Estado do Governo do Estado de São Paulo, out. 1998.

PINTO, Almir Pazzianotto. Liberdade sindical. In: **Síntese trabalhista**: administrativa e previdenciária. Ano XIV, n. 164. Porto Alegre: Síntese, fev. 2003.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 6. ed. rev. amp. atual. São Paulo: Max Limonad, 2004.

_____. Direitos humanos e o princípio da dignidade humana. In: **Revista do Advogado**. Ano XXIII, n. 70. São Paulo: AASP, jul. 2003.

_____. Direitos sociais, econômicos e culturais e direitos civis e políticos. In: **Revista do Advogado**. Ano XXIII, n. 73. São Paulo: AASP, nov. 2003.

REZEK, José Francisco. **Direito internacional público**: curso elementar. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1991.

RIMOLO, Jorge Rosenbaum. Los derechos fundamentales del trabajo en el marco de las reformas del nuevo orden económico. In: **Cadernos PROLAM/USP**. Ano 2, V. 2. São Paulo: EDUSP, 2003.

RODRIGUES, Leôncio Martins. **Partidos e sindicatos**. São Paulo: Ática, 1990.

RUSSOMANO, Mozart Victor. **Princípios gerais de direito sindical**. 2. ed. amp. atual. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

SAAD, Eduardo Gabriel. **Constituição e direito do trabalho**. 2. ed. São Paulo: LTr, 1989.

SERVAIS, Jean-Michel. **Elementos de direito internacional e comparado do trabalho**. São Paulo: LTr, 2001.

SILVA, C. A. Barata. **Aspectos fundamentais do direito do trabalho**. São Paulo: LTr, 1981.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 15. ed. rev. São Paulo: Malheiros, 1998.

_____. **Poder Constituinte. Poder Popular**. São Paulo: Malheiros, 2000.

SÜSSEKIND, Arnaldo. **Direito constitucional do trabalho**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

_____. **Direito internacional do trabalho**. 3. ed. atual. e com novos textos. São Paulo: LTr, 2000.

URIARTE, Oscar Ermida. Derechos laborales y comercio internacional. In: **Revista Pistas**, n. 9. Assunción: Instituto del Mundo del Trabajo, mar. 2003.

VELASCO, Manuel Díez de. **Las organizaciones internacionales**. 11. ed. Madrid: Editorial Tecnos, 1999.

ANEXO I – CONVENÇÃO OIT Nº 87

Convenção (87) sobre a liberdade sindical e a proteção do direito sindical

A Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho:

Convocada em São Francisco pelo Conselho de Administração do Secretariado da Organização Internacional do Trabalho e reunida em 17 de junho de 1948, em sua trigésima primeira reunião;

Tendo decidido adotar, na forma de convenção, proposições relativas à liberdade sindical e à proteção do direito sindical, tema que constitui a sétima questão da ordem do dia da reunião;

Considerando que o Preâmbulo à Constituição da Organização Internacional do Trabalho declara que “o reconhecimento do princípio da liberdade sindical constitui um meio de melhorar as condições de trabalho e de promover a paz”;

Considerando que a Declaração de Filadélfia reafirma que “a liberdade de expressão e de associação é condição essencial para a continuidade do progresso”;

Considerando que a Conferência Internacional do Trabalho, em sua trigésima reunião, adotou, por unanimidade, os princípios em que deve fundamentar-se a regulamentação internacional;

Considerando que a Assembléia Geral das Nações Unidas, em sua segunda reunião, endossou esses princípios e solicitou à Organização Internacional do Trabalho que desse continuidade a seus esforços para tornar possível a adoção de uma ou várias convenções internacionais, adota, no nono dia de julho de mil novecentos e quarenta e oito, a seguinte Convenção que pode ser citada como a Convenção sobre a Liberdade Sindical e a Proteção do Direito Sindical, de 1948:

PARTE 1. LIBERDADE SINDICAL

Artigo 1º.

Todo País-membro da Organização Internacional do Trabalho, no qual vigore a presente Convenção, compromete-se a tornar efetivas as disposições seguintes.

Artigo 2º.

Trabalhadores e empregadores, sem distinção de qualquer espécie, terão o direito de constituir, sem prévia autorização, organizações de sua própria escolha e, sob a única condição de observar seus estatutos, a elas se filiarem.

Artigo 3º.

1. As organizações de trabalhadores e de empregadores terão direito de elaborar seus estatutos e regimentos, eleger livremente seus representantes, organizar sua administração e atividades e formular seus programas de ação.
2. As autoridades públicas abster-se-ão de qualquer intervenção que possa limitar esse direito ou cercear seu exercício legal.

Artigo 4º.

As organizações de trabalhadores e de empregadores não estarão sujeitas a dissolução ou suspensão por autoridade administrativa.

Artigo 5º.

As organizações de trabalhadores e de empregadores terão o direito de constituir federações e confederações, e de a elas se filiarem, e toda organização, federação ou confederação terá o direito de se filiar a organizações internacionais de trabalhadores e de empregadores.

Artigo 6º.

O disposto nos Artigos 2º, 3º e 4º desta Convenção aplica-se a federações e confederações de organizações de trabalhadores e de empregadores.

Artigo 7º.

A aquisição de personalidade jurídica por organizações de trabalhadores e de empregadores, federações e confederações não estará sujeita a condições que restrinjam a aplicação do disposto nos Artigos 2º, 3º e 4º desta Convenção.

Artigo 8º.

1. No exercício dos direitos previstos nesta Convenção, trabalhadores, empregadores e suas respectivas organizações, da mesma forma que outras pessoas ou coletividades organizadas, deverão observar a legalidade.
2. A legislação nacional não deverá prejudicar nem ser aplicada de modo a prejudicar as garantias previstas nesta Convenção.

Artigo 9º.

1. A legislação nacional definirá a medida em que se aplicarão às forças armadas e à polícia as garantias providas nesta Convenção.
2. Nos termos do princípio estabelecido no Parágrafo 8º do Artigo 19 da Constituição da Organização Internacional do Trabalho, a ratificação desta Convenção por um País-membro não será tida como derogatória de lei, sentença, costume ou acordo já existentes que outorguem às forças armadas e à polícia qualquer direito garantido por esta Convenção.

Artigo 10.

Nesta Convenção, o termo “organização” significa toda organização de trabalhadores ou de empregadores que tenha como finalidade a promoção e a defesa dos interesses dos trabalhadores ou dos empregadores.

PARTE II. PROTEÇÃO DO DIREITO SINDICAL

Artigo 11.

Todo País-membro da Organização Internacional do Trabalho, no qual vigore a presente Convenção, compromete-se a tomar as medidas necessárias e apropriadas para assegurar aos trabalhadores e aos empregadores o livre exercício do direito sindical.

PARTE III. DISPOSIÇÕES GERAIS

Artigo 12.

1. Com relação aos territórios referidos no Artigo 35 da Constituição da Organização Internacional do Trabalho, retificado pelo Instrumento de Emenda da Constituição da Organização Internacional do Trabalho, de 1946, ressalvados os territórios a que se referem os Parágrafos 4º e 5º do Artigo retificado, todo País-membro da Organização que ratificar esta Convenção remeterá ao Diretor Geral do Secretariado da Organização Internacional do Trabalho, juntamente com o instrumento de ratificação, ou tão logo seja possível, declaração que especifique:
 - a) os territórios a respeito dos quais se compromete a aplicar, sem modificações, as disposições da Convenção;
 - b) os territórios a respeito dos quais se compromete a aplicar, com modificações, as disposições da Convenção, detalhando a natureza dessas modificações;

c) os territórios a respeito dos quais considera inaplicáveis a Convenção e, nesse caso, as razões dessa inaplicabilidade.

2. Os compromissos a que se referem as alíneas a) e b) do Parágrafo 1º deste Artigo serão considerados parte integrante da ratificação e produzirão os mesmos efeitos.

3. Todo País-membro, com base nas alíneas a), b) e c) do Parágrafo 1º deste Artigo poderá cancelar, em qualquer tempo, no todo ou em parte, mediante nova declaração, quaisquer restrições feitas em sua declaração original.

4. Todo País-membro poderá, em qualquer tempo, enquanto esta Convenção estiver sujeita a denúncia, enviar ao Diretor Geral declaração que modifique, em qualquer outro sentido, os termos de uma declaração anterior e informe, com o detalhamento possível, sobre a situação atual com referência a esses territórios.

Artigo 13.

1. Quando o objeto desta Convenção for da competência das autoridades de um território não-metropolitano, o País-membro responsável pelas relações internacionais desse território poderá, com a concordância de seu governo, enviar ao Diretor Geral do Secretariado da Organização Internacional do Trabalho declaração pela qual assume, em nome desse território, as obrigações desta Convenção.

2. Uma declaração, em que se aceitam as obrigações desta Convenção, poderá ser enviada ao Diretor Geral do Secretariado da Organização Internacional do Trabalho por

a) dois ou mais Países-membros da Organização, com relação a um território que estiver sob sua autoridade conjunta;

b) qualquer autoridade internacional responsável pela administração de um território, em virtude da Carta das Nações Unidas ou de qualquer outra disposição em vigor relativa a esse território.

3. As declarações enviadas ao Diretor Geral do Secretariado da Organização Internacional do Trabalho indicarão, nos termos dos Parágrafos anteriores deste Artigo, se as disposições da Convenção serão aplicadas, sem modificações no território em questão, ou se estarão sujeitas a modificações; quando indicar que as

disposições da Convenção serão aplicadas com possíveis modificações, a declaração especificará em que consistem essas modificações.

4. O País-membro ou os Países-membros ou a autoridade internacional concernentes poderão, em qualquer tempo, mediante declaração posterior, renunciar total ou parcialmente ao direito de se valer de modificação indicada em declaração anterior.

5. O País-membro ou os Países-membros ou a autoridade internacional concernentes poderão, enquanto esta Convenção estiver sujeita a denúncia, nos termos do disposto no Artigo 16, enviar ao Diretor Geral do Secretariado da Organização Internacional do Trabalho declaração que modifique, em qualquer sentido, os termos de alguma declaração anterior e informe sobre a situação atual com referência à aplicação da Convenção.

PARTE IV. DISPOSIÇÕES FINAIS

Artigo 14. As ratificações formais desta Convenção serão comunicadas, para registro, ao Diretor Geral do Secretariado da Organização Internacional do Trabalho.

Artigo 15.

1. Esta Convenção obrigará unicamente os Países-membros da Organização Internacional do Trabalho cujas ratificações tiverem sido registradas pelo Diretor Geral.

2. Esta Convenção entrará em vigor doze meses após a data de registro, pelo Diretor Geral, das ratificações de dois Países-membros.

3. A partir de então, esta Convenção entrará em vigor, para todo País-membro, doze meses após a data de registro de sua ratificação.

Artigo 16.

1. O País-membro que ratificar esta Convenção poderá denunciá-la ao final de um período de dez anos, a contar da data de sua entrada em vigor, mediante comunicação ao Diretor Geral do Secretariado da Organização Internacional do Trabalho para registro. A denúncia não terá efeito antes de se completar um ano a contar da data de seu registro.

2. Todo País-membro que ratificar esta Convenção e que, no prazo de um ano após expirado o período de dez anos referido no Parágrafo anterior, não tiver exercido o direito de renúncia provido neste Artigo, ficará obrigado a um novo período de dez anos e, poderá denunciar esta Convenção ao final de cada período de dez anos, nos termos deste Artigo.

Artigo 17.

1. O Diretor Geral do Secretariado da Organização Internacional do Trabalho dará ciência a todos os Países-membros da Organização do registro de todas as ratificações, declarações e denúncias que lhe forem comunicadas pelos Países-membros da Organização.

2. Ao notificar os Países-membros da Organização sobre o registro da segunda ratificação que lhe tiver sido comunicada, o Diretor Geral lhes chamará a atenção para a data em que a Convenção entrará em vigor.

Artigo 18.

O Diretor Geral do Secretariado da Organização Internacional do Trabalho comunicará ao Secretário Geral das Nações Unidas, para registro, nos termos do Artigo 102 da Carta das Nações Unidas, informações circunstanciadas sobre todas as ratificações, declarações e atos de renúncias por ele registrados, conforme o disposto nos Artigos anteriores.

Artigo 19.

O Conselho de Administração do Secretariado da Organização Internacional do Trabalho apresentará à Conferência Geral, quando considerar necessário, relatório sobre o desempenho desta Convenção e examinará a conveniência de incluir na pauta da Conferência a questão de sua revisão total ou parcial.

Artigo 20.

1. No caso de adotar a Conferência uma nova convenção que reveja total ou parcialmente esta Convenção, a menos que a nova convenção disponha de outro modo,

a) a ratificação, por um País-membro, da nova convenção revista implicará, ipso jure, a partir do momento em que entrar em vigor a convenção revista, a renúncia

imediate desta Convenção, não obstante as disposições do Artigo 16 desta Convenção;

b) esta Convenção deixará de estar sujeita a ratificação pelos Países-membros a partir da data de entrada em vigor da convenção revista.

2. Esta Convenção continuará a vigorar, na sua forma e conteúdo, nos Países-membros que a ratificaram, mas não ratificarem a convenção revista.

Artigo 21.

As versões em inglês e em francês do texto desta Convenção são igualmente oficiais.

ANEXO II – PROCEDIMENTO DA COMISSÃO DE INVESTIGAÇÃO E CONCILIAÇÃO E DO COMITÊ DE LIBERDADE SINDICAL NO EXAME DE QUEIXAS DE VIOLAÇÕES DO EXERCÍCIO DA LIBERDADE SINDICAL

A exposição feita, neste documento, do procedimento em vigor, para o exame de queixas de violação da liberdade sindical, baseia-se, de um lado, nas disposições adotadas, de comum acordo, pelo Conselho de Administração da Organização Internacional do Trabalho e pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, em janeiro e fevereiro de 1950 e, de outro, nas decisões tomadas pelo Conselho de Administração, em sua 117ª Reunião (novembro de 1951), em sua 123ª Reunião (novembro de 1953), em sua 132ª Reunião (junho de 1956), em sua 140ª Reunião (novembro de 1958), em sua 144ª Reunião (novembro de 1971), em sua 202ª Reunião (novembro de 1977) e em sua 209ª Reunião (maio-junho de 1979), relativas ao procedimento interno de exame preliminar das queixas e, por último, em algumas decisões tomadas pelo próprio Comitê de Liberdade Sindical.

Antecedentes

1. Em janeiro de 1950, o Conselho de Administração, em decorrência de negociações realizadas com o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, resolveu criar uma Comissão de Investigação e de Conciliação em Matéria de Liberdade Sindical e definiu a finalidade dessa Comissão, as linhas gerais de seu procedimento e os critérios de sua composição. O Conselho de Administração resolveu também fazer ao Conselho Econômico e Social algumas sugestões com vista a estabelecer um procedimento que permitisse pôr os serviços da Comissão à disposição das Nações Unidas.
2. Em seu décimo período de reuniões, o Conselho Econômico e Social tomou conhecimento, no dia 17 de fevereiro de 1950, da decisão do Conselho de Administração e adotou resolução aprovando formalmente essa decisão, por considerar que vinha ao encontro das intenções expressas pelo Conselho Econômico e Social em sua resolução de 2 de agosto de 1949 e que permitiria tentar um meio especialmente eficaz de salvaguardar os direitos sindicais.

sindicais. O Conselho Econômico e Social resolveu aceitar, em nome das Nações Unidas, os serviços da OIT e da Comissão de Investigação e de Conciliação, e estabeleceu um procedimento, completado em 1953, segundo o qual, o ECOSOC encaminha à OIT as queixas recebidas pelas Nações Unidas referentes a membros das Nações Unidas que fazem parte da OIT.

3. O Conselho Econômico e Social encaminhará ao Conselho de Administração da Organização Internacional do Trabalho as queixas relativas a violação dos direitos sociais que governos ou organizações sindicais operárias ou patronais enviarem às Nações Unidas contra Estados membros da OIT. O Conselho de Administração da OIT decidirá sobre seu ulterior encaminhamento à Comissão de Investigação e de Conciliação.

4. As queixas de violação dos direitos sindicais recebidas pelas Nações Unidas, mas formuladas contra Estados membros das Nações Unidas que não são membros da OIT, serão encaminhadas à Comissão por intermédio do Conselho de Administração da Organização Internacional do Trabalho quando o Secretário-Geral das Nações Unidas, agindo em nome do Conselho Econômico e Social, tiver recebido o consentimento do governo interessado, e se o Conselho Econômico e Social considera que essas queixas merecem ser encaminhadas. À falta do consentimento do governo, o Conselho Econômico e Social examinará a situação criada por essa negativa, com o objetivo de tomar qualquer outra medida apropriada para proteger os direitos relativos à liberdade de associação que no caso esteja em jogo. Se o Conselho de Administração da Organização Internacional do Trabalho toma conhecimento de queixas relativas a violações dos direitos sindicais formuladas contra um membro das Nações Unidas que não seja membro da OIT, submeterá estas queixas, em primeiro lugar, ao Conselho Econômico e Social.

5. O procedimento para exame de queixas referentes a supostas violações dos direitos sindicais prevê o exame das queixas contra Estados membros da OIT. Evidentemente, é possível que as conseqüências dos fatos que motivaram a apresentação da queixa possam subsistir depois da criação de um novo Estado que se tenha tornado membro da OIT, mas se tal caso se apresentasse, os

reclamantes teriam a possibilidade de recorrer ao novo Estado por meio do procedimento estabelecido para o exame de queixas por violação dos direitos sindicais.

6. Face a alegações relativas à violação de direitos sindicais por parte de um governo, o Comitê tem ressaltado que há vínculos de continuidade entre os governos que se sucedem num mesmo Estado e que, embora não se possa responsabilizar um governo por atos ocorridos no governo anterior, nem por isso deixa de ter manifesta responsabilidade pelas conseqüências que esses atos possam continuar causando a partir de sua tomada de posse.

7. No caso de se produzir uma mudança de regime num país, o novo governo deveria tomar as medidas necessárias para corrigir as conseqüências que desde sua tomada de posse possam ter tido os fatos alegados numa queixa, mesmo quando esses fatos se tenham produzido no governo anterior.

8. de acordo com uma decisão tomada inicialmente pelo Conselho de Administração, as queixas contra Estados membros da OIT eram submetidas, em primeira instância, à Diretoria do Conselho de Administração para exame preliminar. Em decorrência de deliberações tomadas em suas 116^a e 117^a Reuniões, o Conselho resolveu criar um Comitê de Liberdade Sindical para proceder a esse exame preliminar.

9. Há hoje, portanto, três organismos chamados a conhecer as queixas de violação da liberdade sindical apresentadas à OIT: o Comitê de Liberdade Sindical, criado pelo Conselho de Administração, o próprio Conselho de Administração e a Comissão de Investigação e Conciliação em Matéria de Liberdade Sindical.

Composição e funcionamento do Comitê

10. O Comitê emana do Conselho de Administração e tem o caráter tripartite próprio da OIT. Desde sua criação, em 1951, o Comitê se compõe de nove membros titulares provenientes, de uma maneira eqüitativa, dos Grupos Governamentais, dos Empregadores e dos Trabalhadores do Conselho de Administração. Cada membro, o é, a título pessoal. O conselho de Administração nomeia também nove membros suplentes, em princípio só convocados para

participar das reuniões quando, por qualquer motivo, o membro titular não estiver presente, com o objetivo de manter a composição inicial do Comitê.

11. Embora observando a norma mencionada no parágrafo anterior, a prática atual, adotada pelo Comitê em 1958, permite aos membros suplentes que o solicitem participarem, com expressa autorização do Presidente, da discussão dos casos submetidos ao Comitê, estejam ou não presentes todos os membros titulares. Os membros suplentes têm as mesmas obrigações que os membros titulares.

12. Nenhum representante ou cidadão de um Estado, contra o qual tenha sido formulada uma queixa, assim como nenhuma pessoa que ocupe cargo oficial na organização nacional de empregadores ou de trabalhadores autora da reclamação poderá participar dos trabalhos do Comitê, quando do exame de caso em que as ditas pessoas estejam interessadas.

13. O Comitê procura sempre tomar decisões por unanimidade. No caso de ter que recorrer à votação, os suplentes não votam quando o fazem os membros titulares do grupo. Se um membro governamental titular estiver ausente ou impedido com relação a um caso especial em exame, será substituído por membro governamental designado pelo Conselho de Administração como suplente direto do dito membro titular. O direito de abster-se é exercido nas mesmas condições que o direito de voto afirmativo ou negativo.

14. Se tanto um membro titular como seu suplente não estão disponíveis quando o Comitê examina um determinado caso, o Comitê recorrerá a um dos membros suplentes governamentais para completar o *quorum* de três; na escolha deste último membro, o Comitê levará em consideração a antiguidade e a norma mencionada no Parágrafo 12.

Competência e responsabilidade do Comitê

15. A competência do Comitê consiste essencialmente em examinar, para formular sua recomendação ao Conselho de Administração, se os casos merecem ser tomados em consideração pelo Conselho de Administração.

16. O Comitê – após efetuar o exame preliminar e tendo em vista as observações apresentadas pelos governos interessados, à condição de terem sido enviadas

num prazo razoável – faz saber ao Conselho de Administração, em sua reunião imediatamente seguinte, que um determinado caso não requer exame mais detido, se comprova, por exemplo, que os fatos alegados não constituem, mesmo se provados, uma violação do exercício dos direitos sindicais ou que as alegações apresentadas são de natureza tão política que não mereçam que se dê curso à ação; ou, então, que as alegações são excessivamente vagas e não permitem, por isso, o exame do mérito do problema ou, por fim, que o reclamante não apresentou provas suficientes para justificar seja a matéria submetida à Comissão de Investigação e Conciliação.

17. O Comitê pode recomendar que o Conselho de Administração transmita aos governos interessados as conclusões do Comitê, chamando-lhes a atenção para as anomalias comprovadas e convidando-os a tomar as medidas adequadas para as corrigir.

18. Em todos os casos em que o Comitê sugere ao Conselho de Administração fazer recomendações a um governo, o Comitê acrescenta a suas conclusões relativas a esses casos um parágrafo em que se convida o governo interessado a informar, dentro de um prazo razoável, conforme as circunstâncias de cada caso, o curso que tenha dado às recomendações que lhe tenham sido formuladas.

19. Nesse sentido, se estabelece uma distinção entre os países que ratificaram uma ou várias convenções sobre a liberdade sindical e os que não as tenham ratificado.

20. No primeiro caso (convenções ratificadas), o exame do andamento dado às recomendações do Conselho compete normalmente à Comissão de Peritos em Aplicação de Convenções e Recomendações, cuja atenção é chamada expressamente nas conclusões dos relatórios do Comitê para as divergências que existam entre a legislação ou a prática nacional e as disposições das convenções, ou para a incompatibilidade de uma determinada situação com as normas desses instrumentos. Essa possibilidade não impede que o Comitê examine por sua conta, conforme procedimento indicado mais abaixo, o andamento dado a algumas recomendações que tiver formulado, o que poderia ser de utilidade tendo em vista a natureza ou a urgência de determinadas questões.

21. No segundo caso (convenções não-ratificadas), por não contar com uma resposta ou se a mesma não for satisfatória em parte ou em seu todo, pode continuar tratando do assunto periodicamente, convidando o Diretor-Geral, em intervalos apropriados, conforme a natureza do caso, a chamar a atenção do governo interessado para a questão de que se trate e a solicitar desse governo informações sobre o curso que tenha sido dado às recomendações aprovadas pelo Conselho de Administração. Por sua parte, o Comitê procede, de vez em quando, a uma recapitulação da situação.

22. O Comitê pode recomendar ao Conselho de Administração que procure obter o consentimento do governo interessado para que o caso seja levado à Comissão de Investigação e de Conciliação. O Comitê submete, ao Conselho de Administração, relatório sobre os progressos feitos nos casos a respeito dos quais o Conselho tenha achado que mereciam exame mais detido. Quando o governo, objeto de uma queixa, não dá seu consentimento para que o caso seja submetido à Comissão de Investigação e Conciliação, o Comitê pode formular, em seu relatório ao Conselho de Administração, recomendações referentes a “adequadas medidas alternativas” que, na sua opinião, poderiam ser adotadas pelo Conselho de Administração. Em alguns casos, o próprio Conselho de Administração tem discutido as medidas que deveriam ser adotadas quando um governo não consente em que a questão seja transferida para a Comissão de Investigação e Conciliação.

23. O Comitê tem enfatizado que a função da Organização Internacional do Trabalho em matéria de liberdade sindical e de proteção da pessoa consiste em contribuir para a aplicação efetiva dos princípios gerais da liberdade sindical, que constitui uma das garantias primordiais para a paz e a justiça social. Sua função consiste em garantir e promover o direito de organização de trabalhadores e de empregadores. Não consiste em formular acusações contra governos ou condená-los. No cumprimento de sua missão, o Comitê tem sempre dispensado a maior atenção em aplicar o procedimento, que vem se desenvolvendo no decurso dos anos, e em evitar entrar em questões alheias a sua competência específica.

24. A fim de evitar mal-entendidos ou falsas interpretações, o Comitê tem considerado necessário lembrar que suas funções se limitam ao exame das queixas que lhe são submetidas. Suas atribuições não consistem em fazer conclusões de caráter geral sobre a situação sindical em determinados países na base de vagas generalidades, mas de avaliar o mérito de específicas alegações formuladas.

25; A prática constante do Comitê tem consistido em não fazer distinções entre alegações contra governos e alegações contra empregadores, mas tem considerado em cada caso particular se o governo havia assegurado ou não, em seu território, o livre exercício dos direitos sindicais.

Competência do Comitê no exame das queixas

26. O Comitê tem considerado que não lhe compete pronunciar-se sobre violação das convenções da OIT em matéria de condições de trabalho, uma vez que essas alegações não se referem à liberdade sindical.

27. O Comitê tem lembrado que não tem competência em matéria de legislação sobre seguridade social.

27bis. Ao examinar um anteprojeto de lei sobre o exercício profissional depois de haver analisado suas disposições, o Comitê considerou que o dito anteprojeto regulamenta matérias que estão fora do alcance das convenções em matéria de liberdade sindical, uma vez que se limita a regulamentar o acesso às diferentes profissões tituladas, seu exercício e entidade e órgãos competentes nessas matérias.

28. Assuntos que implicam normas jurídicas relacionadas com a posse ou a propriedade de terras não concernem ao exercício dos direitos sindicais.

28bis. Não compete ao Comitê pronunciar-se sobre qual modelo ou quais características – inclusive o grau de regulamentação legal – deve ter o sistema de relações profissionais num determinado país.

29. Em alguns casos, o Comitê tem lembrado ter formulado, em seu primeiro relatório, diversos princípios relacionados com o exame de queixas em que o governo implicado considera ser a matéria de caráter puramente político, e decidiu, especialmente, que mesmo que as alegações sejam de origem política ou

apresentem alguns aspectos espec[políticos, estes devem ser examinados de uma maneira mais detida se põem questões diretamente ligadas aos direitos sindicais.

29bis. O governo, contra o qual se move uma queixa, não pode decidir unilateralmente se as questões nela levantadas estão relacionadas com o direito penal ou com o exercício dos direitos sindicais. Compete ao Comitê pronunciar-se sobre a matéria após exame de todas as informações disponíveis.

30. O Comitê te achado que, quando lhe submetem alegações precisas e detalhadas referentes a um projeto de lei, a circunstância de as mesmas se referirem a um texto sem força legal não constitui motivo suficiente para que não se pronuncie sobre o mérito das alegações apresentadas. O Comitê tem considerado que, nesses casos, é conveniente que o governo e as organizações reclamantes conheçam a opinião do Comitê sobre um projeto de lei antes de sua adoção, uma vez que o governo que tem a iniciativa na matéria, pode introduzir eventuais modificações.

31. Quando a legislação nacional prevê a possibilidade de recurso a tribunais independentes e esse procedimento não foi observado com relação às questões objeto de uma queixa, o Comitê tem considerado que devia tê-lo em conta ao examinar o mérito da queixa.

32. Quando um caso é ajuizado numa jurisdição nacional independente, cujo procedimento oferece garantias apropriadas, e considera que a decisão a ser tomada pode trazer elementos adicionais de informação, o Comitê adia por um espaço razoável de tempo o exame do caso, esperando poder contar com a dita decisão, desde que o adiamento não seja susceptível de provocar prejuízos à parte que alegava terem sido infringidos seus direitos.

33. Embora o recurso às instâncias judiciais internas, e independentemente dos resultados, constitua um elemento que certamente deve ser tomado em consideração e que o governo pode fazer valer, o Comitê tem sempre achado que, dada a natureza de sua responsabilidade, sua competência para examinar as alegações não está condicionada ao esgotamento dos procedimentos nacionais de recurso.

Admissibilidade das queixas

34. As queixas apresentadas à OIT, quer diretamente quer por intermédio das Nações Unidas, devem emanar de organizações de trabalhadores, de empregadores ou de governos. As alegações só serão admissíveis quando apresentadas por organização nacional diretamente interessada na questão, por organizações internacionais de empregadores ou de trabalhadores que tenham *status* consultivo junto à OIT, ou se emanam de outras organizações internacionais de empregadores ou de trabalhadores, quando se referem a questões que afetem diretamente organizações filiadas independentemente de ter o país de que se trate ratificado ou não as convenções sobre liberdade sindical. O Comitê tem plena liberdade de decidir se uma organização pode ou não ser considerada como organização profissional de empregadores ou de trabalhadores segundo a Constituição da OIT e não se considera preso a nenhuma definição nacional a respeito. O Comitê não considera admissível uma queixa só porque procede de organizações sindicais que tenham sido dissolvidas ou que se encontrem em exílio.

Admissibilidade quanto à organização reclamante

35. O Comitê, em sua primeira reunião, em janeiro de 1952, formulou o princípio, segundo o qual, goza de inteira liberdade para decidir se uma organização pode ser considerada como organização profissional do ponto de vista da Constituição da OIT e não se considera preso a qualquer definição nacional desse termo.

36. O Comitê não considera que uma queixa seja inadmissível pelo simples fato de o governo implicado ter dissolvido ou se proponha a dissolver a organização cujo nome é feita a queixa ou porque a pessoa ou as pessoas de quem provenha a queixa se tenham refugiado no exterior.

37. O fato de um sindicato não ter apresentado seus estatutos, como poderia exigí-lo a lei nacional, não seria suficiente para que uma queixa fosse declarada inadmissível, uma vez que os princípios de liberdade sindical exigem justamente que os trabalhadores possam, sem prévia autorização, constituir as organizações profissionais que considerem convenientes.

38. A falta de reconhecimento de uma organização não pode justificar a recusa das alegações quando se depreende da queixa a dita organização tem pelo menos uma existência de fato.

39. Nos casos em que o Comitê deve examinar queixas apresentadas por organizações sobre as quais carece de informações precisas, o Diretor-Geral pode pedir às ditas organizações a apresentação de dados precisos sobre o número de seus membros, seus estatutos, filiação nacional e internacional e, de uma maneira geral, que dê toda informação útil que permita, ao se examinar a admissibilidade da queixa, apreciar melhor a real importância representativa da organização reclamante.

40. O Comitê não tomará conhecimento de queixas apresentadas por pessoas que, por medo de represálias, pedem que seus nomes ou o lugar de origem das queixas não sejam revelados, exceto se o Diretor-Geral, depois de examinar a queixa, informe ao Comitê que a mesma contém alegações de certa gravidade que não foram antes examinadas pelo Comitê. O Comitê decidirá, então, que medidas devem ser adotadas com referência à dita queixa.

Queixas idênticas

41. No que concerne às queixas que se referem a violações idênticas a violações sobre as quais o Comitê já se tenha pronunciado, o Diretor-Geral pode submeter as ditas queixas, em primeiro lugar, ao Comitê de Liberdade Sindical para que decida se deve ou não lhes dar andamento.

42. Em vários casos, o Comitê tem considerado que não pode voltar a abrir um caso que já tenha sido exaustivamente examinado e sobre o qual já formulou recomendações definitivas ao Conselho de Administração, a menos que novas provas sejam reunidas e trazidas a seu conhecimento.

42bis. O Comitê não reexamina alegações sobre as quais já se tenha pronunciado; por exemplo, quando uma queixa se refere a uma lei já examinada pelo Comitê e que, portanto, não contém novos fatos.

Forma da queixa

43. As queixas devem ser feitas por escrito, devidamente firmadas pelo representante de um organismo credenciado para apresentá-la e devem ser

acompanhadas, na medida do possível, de provas em apoio das alegações relativas a casos precisos de violação dos direitos sindicais.

44. Quando o Comitê toma conhecimento, quer diretamente, quer por intermédio das Nações Unidas, de simples cópia de comunicações feitas por organizações a terceiros, tem achado até agora que essas comunicações não constituem um recurso formal e nem requerem ação alguma de sua parte.

45. Queixas provenientes de assembléias ou reuniões que não constituem organizações de existência permanente não são admissíveis, tampouco as de organizações definidas, com as quais é impossível manter correspondência, seja porque só têm existência temporária ou porque não se conhece o endereço do remetente.

Normas relativas às relações com os reclamantes

46. O Diretor-Geral submete ao Comitê de Liberdade Sindical, para parecer, as queixas que não se refiram a casos precisos de violação de liberdade sindical, e o Comitê decide se convém ou não lhes dar andamento. Nesses casos, o Diretor-Geral tem a faculdade de escrever à organização reclamante, sem esperar a reunião do Comitê, para informar que o procedimento do Comitê só tem por objeto tratar questões de liberdade sindical e convidá-la a precisar os pontos específicos nesta matéria que quiser sejam examinados pelo Comitê.

47. Quando o Diretor-Geral recebe queixa relativa a fatos concretos que envolvem violações dos direitos sindicais, provenientes diretamente da organização reclamante ou enviada por intermédio das Nações Unidas, informa à reclamante que toda informação complementar que deseje apresentar em apoio a sua queixa lhe deverá ser enviada no prazo de um mês. No caso de se enviarem informações complementares à OIT após o prazo previsto no procedimento, compete ao Comitê determinar se as ditas informações constituem novos elementos de informação de que a reclamante não teria podido munir-se dentro do prazo concedido. Se o Comitê não o entender, essas informações serão consideradas como inadmissíveis. Se, em vez, o reclamante não apresentar as provas necessárias em apoio a sua queixa (quando parecesse não estar suficientemente justificada) no prazo de um mês a contar da data de recebimento da queixa pelo

Diretor-Geral, compete ao Comitê decidir se convém adotar outras medidas a esse respeito.

48. Nos casos de receber de diferentes organizações um número considerável de exemplares de uma mesma queixa, o Diretor-Geral não é obrigado a solicitar a cada reclamante que apresente informações complementares; normalmente bastará que as peça à organização central do país, à qual pertençam os reclamantes que apresentaram as queixas idênticas ou, quando o permitirem as circunstâncias, aos autores do primeiro exemplar recebido, ficando entendido que tal procedimento não impedirá que o Diretor-Geral se ponha em contato com várias das ditas organizações, se as circunstâncias específicas do caso o justificarem. O Diretor-Geral envia ao governo interessado cópia do primeiro exemplar recebido, informando-o, todavia, sobre os demais reclamantes que apresentaram queixas idênticas.

49. Quando uma queixa é enviada ao governo e este faz suas observações a respeito, e no caso de serem contraditórias as declarações contidas na queixa e as observações do governo e não ofereça nem uma nem outra elementos de prova, ficando assim o Comitê impedido de formar um juízo com conhecimento de causa, o Comitê tem a faculdade de obter do reclamante informações complementares escritas sobre os termos da queixa que requerem maior precisão. Nesses casos, o Comitê tem achado, de um lado, que o governo, na sua condição de reclamado, teria a oportunidade de contestar os comentários que pudessem fazer os reclamantes e, de outro, que este procedimento não se aplicaria automaticamente em todos os casos, mas só àqueles em que os comentários dos reclamantes fossem úteis para elucidar os fatos.

50. Respeitadas as duas condições mencionadas no parágrafo precedente, o Comitê pode também comunicar aos reclamantes, nos devidos casos, o essencial das observações governamentais e convidar os ditos reclamantes a fazer seus próprios comentários dentro de um determinado prazo. Além disso, o Diretor-Geral pode verificar se, à luz das observações enviadas pelo governo interessado, seriam necessárias mais informações ou comentários dos reclamantes sobre questões relacionadas com a queixa e, no caso afirmativo, escrever diretamente

aos reclamantes, em nome do Comitê, sem esperar que este se reúna, para solicitar, dentro de um determinado prazo, a informação desejada ou os comentários sobre as observações do governo.

51. A fim de manter o reclamante regularmente informado das principais etapas do processo, lhe é informado, após cada reunião do Comitê, que sua queixa foi apreciada e, se este não chegou a uma conclusão que apareça em seu relatório, também lhe é comunicado, conforme o caso, que o exame foi adiado por falta de observações do governo ou que o Comitê pediu ao governo informações complementares.

Pedidos de adiamento do exame dos casos

51bis. No que diz respeito a solicitações de adiamento ou de suspensão do exame dos casos a pedido de uma organização reclamante ou do governo envolvido, a prática seguida pelo Comitê consiste em deliberar sobre o assunto com plena liberdade uma vez avaliadas as razões invocadas e tendo em vista as circunstâncias do caso.

Retirada de queixas

52. Quando uma organização, que formulou uma queixa, manifesta o desejo de a retirar, o Comitê, embora tenha considerado que o desejo manifesto, que constitui um elemento a ser tomado plenamente em consideração, não é por si mesmo motivo suficiente para que automaticamente se abandone seu exame. Nesses casos, o Comitê acha que lhe compete julgar, com toda liberdade, as razões invocadas para explicar a retirada de uma queixa e averiguar se estas são suficientemente plausíveis para poder concluir que a retirada tenha sido solicitada com plena independência. Com efeito, o Comitê tem observado que poderia haver casos em que a retirada de uma queixa pela organização que a apresentou fosse consequência não da falta de matéria da própria queixa, mas de pressões governamentais exercidas sobre os reclamantes que se viram ameaçados com a deterioração da situação se não consentissem em retirá-la.

Normas sobre as relações com os governos interessados

53. Ao se filiar à Organização Internacional do Trabalho, todo membro se compromete a respeitar um determinado número de princípios, inclusive os

princípios da liberdade sindical, que se converteram numa norma de direitos consuetudinário acima das convenções. Como observou o Comitê em seu primeiro relatório, “a função da Organização Internacional do Trabalho a respeito dos direitos sindicais consiste em contribuir para a eficácia do princípio geral da liberdade sindical como uma das principais salvaguardas da paz e da justiça social”. O Comitê tem mostrado também que, ao cumprir sua responsabilidade a respeito, a Organização não deveria vacilar em discutir em âmbito internacional casos cuja natureza seja tal que afete substancialmente o alcance dos fins e objetivos da OIT, conforme se expõe na Constituição da Organização, na Declaração de Filadélfia e nas diversas convenções relativas à liberdade sindical.

54. Se a queixa original ou toda informação complementar enviada em resposta à declaração de recebimento da queixa está suficientemente fundamentada, é transmitida ao governo o mais cedo possível, que é convidado a enviar ao Diretor-Geral suas observações dentro de um determinado prazo, estabelecido com vista à data da reunião seguinte do Comitê. Aos lhes comunicar as queixas recebidas, o Diretor-Geral chama a atenção dos governos para a importância que o Conselho de Administração atribui a que as respostas governamentais sejam apresentadas nos prazos previstos, para que o Comitê possa examinar os casos tão logo quanto possível depois de se terem produzido os fatos que deram origem às alegações. Se o Diretor-Geral tiver dificuldades de avaliar se a queixa em questão deve ser considerada suficientemente justificada ou não, para a comunicar ao governo interessado, para o fim de obter suas observações, fará uso da faculdade de consultar o Comitê antes de adotar a medida.

55. Tem-se distinguido entre os casos que devem ser considerados como urgentes e os casos que são considerados menos urgentes. São classificados como urgentes casos em que se trata da vida ou da liberdade de pessoas; casos em que as condições existentes afetam a liberdade de ação de um movimento sindical em seu todo; casos relativos a um estado permanente de emergência; casos que impliquem a dissolução de uma organização. São tratados também com prioridade os casos sobre os quais já foi feito relatório ao Conselho de Administração.

56. Anteriormente, os relatórios do comitê sobre os casos urgentes eram submetidos imediatamente ao Conselho de Administração; os relatórios sobre os casos menos urgentes ficavam para a reunião seguinte do Conselho. A partir de 1977, todos os casos examinados (quer se trate de casos urgentes ou de menos urgentes) são incluídos no relatório do Comitê que é submetido imediatamente ao Conselho de Administração. Este sistema foi instaurado porque a maior parte dos casos apresentava o caráter de urgência e, no parecer do Comitê, o exame de alguns casos menos urgentes, que ficavam pendentes, não impediria que o Conselho de Administração examinasse imediatamente os casos urgentes apresentados.

57. Quer se trate de casos urgentes ou de casos não-urgentes, se a primeira resposta do governo interessado carece de precisão, o Comitê encarrega o Diretor-Geral de obter do dito governo as informações complementares necessárias tantas vezes quantas considere pertinentes.

58. O Diretor-Geral, além disso, a faculdade – sem por isso avaliar o mérito da questão – de verificar se as observações dos governos sobre uma queixa ou suas respostas a pedidos de informações complementares do Comitê contêm suficiente informação para permitir o exame do assunto e, em caso negativo, de escrever diretamente aos governos, em nome do Comitê e sem esperar sua reunião seguinte, para chamar sua atenção para a conveniência de apresentarem elementos de informação mais precisos sobre os problemas levantados pelos reclamantes ou pelo Comitê.

59. A finalidade do procedimento instituído pela OIT é promover o respeito dos direitos sindicais *de jure* e *de facto*. Se o procedimento protege os governos contra acusações infundadas, os governos, de sua parte, devem reconhecer a importância que tem para a sua própria reputação enviar, para exame objetivo, respostas precisas às alegações formuladas pelas organizações reclamantes. O Comitê observa que em todos os casos que lhe têm sido submetidos, desde sua criação, tem considerado que as respostas dos governos contra os que apresentam queixas não deveriam limitar a observações de caráter geral.

60. Quando alguns governos demoram em enviar suas observações sobre as queixas que lhes forem comunicadas ou informações complementares que lhes foram solicitadas, o Comitê cita esses governos num parágrafo especial da introdução de seus relatórios, depois de transcorrido um prazo razoável, variável segundo a natureza do caso e a maior ou menor urgência das questões levantadas. Nesse parágrafo especial se faz um apelo urgente aos governos interessados e comunicações especiais do Diretor-Geral lhe são enviadas seguidamente em nome do Comitê.

61. Uma vez esgotado o procedimento estabelecido no parágrafo anterior, se os governos continuam sem enviar, dentro de um prazo razoável, a informação ou as observações solicitadas, disso é feito menção num parágrafo especial da introdução do relatório preparado pelo Comitê em sua reunião de maio-junho. Em seguida, se informará imediatamente aos governos que o Presidente do Comitê, em nome deste, contatará seus representantes na Conferência Internacional do Trabalho, durante a última parte da Conferência, com o propósito de chamar sua atenção para os casos respectivos e discutir com eles os motivos da demora no envio das observações solicitadas pelo Comitê. O Presidente informa depois o Comitê sobre os resultados desses contatos.

62. Numa fase ulterior, se alguns governos continuam sem mandar uma resposta, são prevenidos, num parágrafo especial da introdução dos relatórios do Comitê e por meio de uma expressa comunicação do Diretor-Geral, que o Comitê poderá apresentar em sua próxima reunião relatório sobre o mérito da questão, mesmo no caso de não terem sido recebidas, até aquela data, as informações solicitadas dos governos.

63. Em alguns casos, quando não se registra resposta, os escritórios da OIT podem intervir junto aos governos interessados, a fim de obter as informações deles solicitadas, quer no decurso do exame do caso, quer no que concerne ao andamento dado às recomendações do Comitê aprovadas pelo Conselho de Administração. Para esses efeitos, informações mais detalhadas sobre as queixas relacionadas com sua região são transmitidas aos escritórios exteriores que são solicitados a intervir junto aos governos que demoram em dar suas respostas, a

fim de lhes chamar a atenção para a importância que se atribui ao envio das observações ou informações que lhes são solicitadas.

64. Quando alguns governos demonstram falta evidente de cooperação, o Comitê pode recomendar, a título excepcional, que se dê maior publicidade às alegações formuladas, às recomendações do Conselho de Administração e à atitude dos ditos governos.

65. Em diversas etapas do processo, pode-se recorrer à fórmula dos “contatos diretos”, que consiste em enviar, ao país envolvido, representante da OIT, para buscar uma solução para as dificuldades surgidas, seja durante o exame do caso, seja quando se trata do andamento que deveria ser dado às recomendações do Conselho. Não obstante, os contatos dessa natureza só podem ser estabelecidos a convite dos governos interessados ou, pelo menos, com seu consentimento. Além disso, ao receber queixa com alegações de caráter especialmente grave e tendo obtido a aprovação prévia do Presidente do Comitê, o Diretor-Geral pode designar um representante com a missão de fazer contatos preliminares pelos motivos seguintes: manifestar às autoridades competentes do país a preocupação que suscitam os acontecimentos referidos na queixa; explicar a essas autoridades os princípios de liberdade sindical que estão envolvidos; obter a reação inicial das autoridades assim como suas observações e informações relacionadas com os pontos levantados na queixa; explicar às autoridades o processo especial aplicado quando se alega violação dos direitos sindicais e, em particular, a fórmula dos contatos diretos cuja aplicação poderia ser ulteriormente solicitada pelo governo a fim de facilitar uma plena apreciação da situação pelo Comitê e pelo Conselho de Administração; solicitar às autoridades, e incentivá-las, que enviem, tão logo quanto possível, uma resposta detalhada com as observações do governo sobre a queixa. O relatório do representante do Diretor-Geral será submetido ao Comitê em sua reunião seguinte, para que o considere juntamente com as demais informações disponíveis. O representante da OIT pode ser um funcionário de seu quadro ou pessoa independente designada pelo Diretor-Geral. Todavia, convém ressaltar que a missão do representante da OIT consistirá sobretudo em apurar os

fatos e examinar *in situ* as possibilidades de solução, mantida a competência do Comitê e do Conselho para apreciar a situação ao final desses contatos diretos.

65bis. O Comitê considera que o representante do Diretor-Geral, encarregado de uma missão num país, não poderá realizar plenamente sua tarefa e, conseqüentemente, ser plena e objetivamente informado sobre todos os aspectos do caso, se não tiver a possibilidade de se entrevistar com todas as partes interessadas.

Audiência das partes

66. O Comitê decidirá, nos devidos casos e tomando em consideração todas as circunstâncias da questão, sobre a conveniência de ouvir as partes, ou uma delas, durante suas reuniões, a fim de obter informações mais completas sobre a matéria de que se trate. Poderá fazê-lo, especialmente: (a) nos casos em que os reclamantes e os governos tenham apresentado declarações contraditórias sobre o mérito da questão e em que o Comitê considere oportuno que os representantes das partes ofereçam informações orais mais detalhadas conforme o solicite; (b) nos casos em que o Comitê considere conveniente intercambiar pareceres com o governo interessado e com os reclamantes com relação a determinados aspectos importantes, com o objetivo de apreciar não só o estado atual da questão, mas também as possibilidade de uma evolução com vista à solução dos problemas existentes, e de tentar uma conciliação na base dos princípios da liberdade sindical; (c) nos demais casos que ofereça dificuldades especiais no exame dos assuntos levantados ou na aplicação das recomendações do Comitê, ou nos quais o Comitê considere oportuno discutir esses assuntos com o representante do governo interessado.

Prescrição

67. O Comitê achou que, embora não se tenha estabelecido nenhum prazo de prescrição para o exame das queixas, seria muito difícil, se não impossível, que um governo respondesse detalhadamente sobre acontecimentos que remontem a um passado distante.