

*DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO,
JUSTIÇA E CIDADANIA sobre o
Projeto de Decreto Legislativo nº 16, de
1984 (Projeto de Decreto Legislativo nº
58-B, de 1984, na Casa de origem), que
aprova o texto da Convenção nº 87,
relativa à Liberdade Sindical e à
Proteção do Direito Sindical, adotada
em São Francisco, em 1948, por
ocasião da 31ª Sessão da Conferência
Internacional do Trabalho, da
Organização Internacional do
Trabalho.*

Relator: Senador JOSÉ EDUARDO DUTRA

I – Relatório

Cuida-se de proposição oriunda da Câmara dos Deputados, tendo por origem a Mensagem nº 256, de 1949, do Poder Executivo, que visa a, nos termos do art. 49, inciso I, da Constituição Federal, tornar manifesta a deliberação congressional ratificadora da adesão da República Federativa do Brasil à convenção em epígrafe.

A matéria foi apreciada na Comissão das Relações Exteriores, em 10 de agosto de 1995, onde foi aprovada, e, em seguida, encaminhada a esta Comissão, em obediência ao despacho inicial da Presidência.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA	
PDS Nº 16	DE 1984
FLS.: 116	

Não foram oferecidas emendas, no prazo regimental.

É o relatório.

II – Análise da Matéria

A proposição sob exame é, por certo, a matéria mais antiga em tramitação no Congresso Nacional, a ponto de ter sido necessária a recomposição do processado, em razão de extravio dos documentos. Há mais de meio século desafia o Parlamento brasileiro, dividido entre o constrangimento de rejeitá-la por inconstitucionalidade, cedendo a pressões de entidades constituídas sob a égide do modelo corporativista heterônomo e as cobranças internas e externas pela adoção de uma das diretrizes fundamentais da Organização Internacional do Trabalho.

A Convenção nº 87, da OIT, dispõe sobre a liberdade de associação, de empregadores e empregados, sem prévia autorização do poder público, a desdobrar-se na autonomia de elaboração dos estatutos, regulamentos e processos constitutivos de órgãos diretivos dos sindicatos, objetada a intervenção estatal, no que concerne a seu regular funcionamento, condicionando-se, todavia, a ação sindical ao respeito à lei. Estabelece a vedação de dissolução ou suspensão de entidade sindical por via administrativa, bem como consagra a irrestrita faculdade de articulação de entes de base em organismos superiores e de filiação a organizações internacionais.

Abalizadas autoridades têm sustentado, no plano doutrinário, a “inconstitucionalidade” da ratificação da convenção sob exame. Argumenta-se, em síntese, que o inciso II do art. 8º da Constituição Federal, ao dispor sobre a proibição de “criação de mais de uma organização sindical, em qualquer grau, representativa de categoria profissional ou econômica, na mesma base territorial” estaria a desautorizar o regime de liberdade organizacional, em matéria sindical, em favor de uma unicidade “definida pelos trabalhadores ou empregadores interessados”.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO,	
JUSTIÇA E CIDADANIA	
PDS Nº 16	DE 1984
FLS.: 119	

Essa posição encontra resistência entre aqueles que, partidários da escola de Otto Bachof, sustentam a inconstitucionalidade do referido inciso II do art. 8º, à luz do princípio constitucional de resguardo da liberdade, insculpido no Preâmbulo da Constituição Federal, no art. 1º, inciso IV, no art. 3º, inciso I, além do que estabelece o art. 5º, em seus incisos XVII e XVIII.

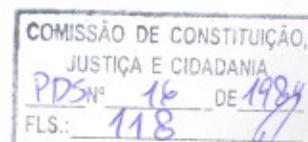
Sem querer ser tão radical e afiliar-me a tese assaz polêmica, que deita suas raízes na assim denominada "interpretação constitucional deontológica, ou por princípios", creio que a mitigada interpretação constitucional teleológica, qual seja, a que se orienta pela consecução de interesses almejados pela norma, nos fornece razoável base para, sem decretar a inconstitucionalidade do inquinado dispositivo, abordá-lo de forma compatível com o escopo da ação sindical.

A função do sindicato deve ser a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria que representa, em questões judiciais ou administrativas, destacando-se as tratativas para a elaboração da norma coletiva de trabalho (art. 8º, inciso III e VI, CF). Cabe indagar se os milhares de sindicatos de trabalhadores hoje existentes no Brasil, resguardada a representação unitária na base territorial, conseguem realizar, a contento, aquilo que é sua precípua função. Uma avaliação sincera sobre esse panorama leva qualquer estudioso mais dedicado ao tema a conclusões desalentadoras.

É curioso notar que em um país como a República Federal da Alemanha, onde o conjunto formal de assalariados é da ordem de 50 milhões (e a população total é a metade do Brasil), existem menos de vinte sindicatos, não obstante o art. 9º do Texto Constitucional Alemão assegurar a irrestrita liberdade de organização sindical. No Brasil, por outro lado, para um universo de, segundo dados recentes do IBGE, menos de 20 milhões de empregados formais (e o dobro da população, em relação à Alemanha), à guisa de prestígio à unicidade "fortalecedora" de sindicatos, pululam mais de dez mil sindicatos nos registros oficiais.

Ante tais dados, a pergunta óbvia é: onde as entidades sindicais são, de fato, mais fortes e eficazes?

Os alemães parecem ter resolvido melhor o problema da compatibilização da liberdade de organização com a real capacidade de ação dos sindicatos de trabalhadores. Lá, o que dá identidade a um sindicato não é o carimbo oficial, mas a observância da efetividade da representação, frente ao



poder econômico. Exercitar verdadeira "pressão" sobre o patronato é pressuposto inarredável para que se reconheça em uma entidade, dita sindical, a legitimação para a contratação coletiva, nos termos do § 2º, seção I, da Lei de Contratação Coletiva Alemã. É, portanto, a verificação da dimensão do contrato coletivo de trabalho como resultado de um livre acordo de vontades entre partes equivalentes na entabulação de regras coletivas que dá *status* sindical a uma organização laboral, ante uma empresa ou associação de empresas ou de ramo produtivo, ou perante o próprio poder público.

Nesse sentido, se interpretarmos a expressão "criação" a que alude o inciso II do art. 8º da Constituição Federal expungida de todo viés cartorial e lhe atribuímos o sentido de incipiência da mobilização de empresários e trabalhadores para uma pactuação que reflita a harmonização autônoma, contratada, entre capital e trabalho -- sob um prisma processual, dialético, de concessões mútuas e reciprocidade de ofertas -- veremos ser possível combinar liberdade de organização sindical com representação unitária, aferível, caso a caso, pelos interessados, na formatação de acordos e convenções coletivas de trabalho. Nessa linha, a ratificação da convenção em tela seria perfeitamente compatível com a Constituição Federal.

Particular atenção merece o artigo 9, segundo o qual a exata medida em que as garantias previstas pela convenção aplicar-se-ão às forças armadas e à polícia será "determinada pela legislação nacional". Ora, a Constituição Federal, conforme disposto no art. 142, inciso IV, é clara no sentido de vedar aos militares, assim entendidos não só os membros das Forças Armadas, como os integrantes das polícias e corpos de bombeiros militares (art. 42, "caput"), a sindicalização e a greve. Mas ainda assim, creio ser viável a ratificação, sem restrições, posto que o artigo 9 tão-somente reconhece a soberania dos Estados signatários para dispor, em seu ordenamento jurídico, sobre a matéria, mesmo que venham a impor fortes restrições ou impedir a sindicalização desse segmento. No caso da legislação brasileira, o que se verifica é a primeira hipótese, posto ser lícita a sindicalização de policiais civis. Dessa maneira, considero desnecessário apor reserva de modificação quanto ao artigo 9, nos termos do item 3 do artigo 13 da própria convenção.

III – Voto

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA	
PDS Nº	16 DE 1984
FLS.:	119

Ante o exposto, opino favoravelmente à aprovação do Projeto de Decreto Legislativo nº 16, de 1984 (nº 58-B, de 1984, na Casa de origem), por considerá-lo elaborado em boa técnica legislativa, juridicamente adequado e destituído de qualquer vício de inconstitucionalidade.

Sala das Reuniões, 11 de DEZEMBRO de 2002

Senador JOSÉ EDUARDO DUTRA, Relator

PRESIDENTE

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO,
JUSTIÇA E CIDADANIA
PDS Nº 16 DE 1984
FLS.: 120



SENADO FEDERAL
SUBSECRETARIA DE COMISSÕES
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO (SF) Nº 16, DE 1984

ASSINAM O PARECER, EM REUNIÃO ORDINÁRIA DO DIA 11 DE DEZEMBRO DE 2002, OS SENHORES SENADORES:

- 01 – BERNARDO CABRAL – Presidente**
- 02 – JOSÉ EDUARDO DUTRA – Relator**
- 03 – ANTÔNIO CARLOS JÚNIOR**
- 04 – CASILDO MALDANER**
- 05 – RICARDO SANTOS**
- 06 – FRANCELINO PEREIRA**
- 07 – OLIVIR GABARDO**
- 08 – LUIZ PASTORE**
- 09 – OSMAR DIAS**
- 10 – JOSÉ FOGAÇA (sem voto)**
- 11 – WELLINGTON ROBERTO**
- 12 – SEBASTIÃO ROCHA**
- 13 – EDUARDO SUPPLY**
- 14 – BENÍCIO SAMPAIO**