

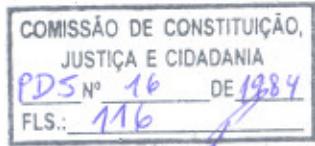
*DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO,  
JUSTIÇA E CIDADANIA sobre o  
Projeto de Decreto Legislativo nº 16, de  
1984 (Projeto de Decreto Legislativo nº  
58-B, de 1984, na Casa de origem), que  
aprova o texto da Convenção nº 87,  
relativa à Liberdade Sindical e à  
Proteção do Direito Sindical, adotada  
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 congressual 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.



Não foram oferecidas emendas, no prazo regimental.

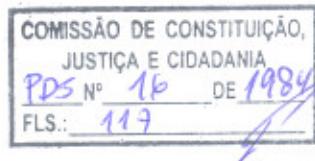
É o relatório.

## 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”.



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.

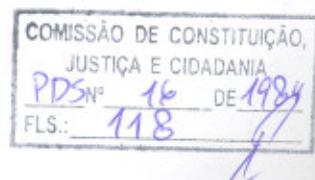
Sem querer ser tão radical e afiliar-me a tese assaz polêmica, que deita suas raízes na assim denominada “interpretação constitucional deontológica, ou por princípios”, creio que a mitigada interpretação constitucional teleológica, qual seja, a que se orienta pela consecução de interesses almejados pela 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

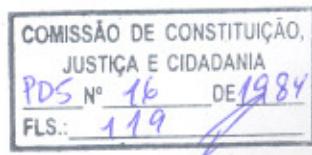


poder econômico. Exercitar verdadeira “pressão” sobre o patronato é pressuposto inarredável para que se reconheça em uma entidade, dita sindical, a legitimação para a contratação coletiva, nos termos do § 2º, seção I, da Lei de Contratação Coletiva Alemã. É, portanto, a verificação da dimensão do contrato 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 atribuirmos o sentido de incipiente 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



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 JOSE EDUARDO DUTRA, Relator

2 Jose  
 1 Presidente  
 3  
 4  
 5  
 6  
 7  
 8  
 9  
 10  
 11  
 12  
 13  
 14  
 15  
 16  
 17  
 18  
 19  
 20  
 21  
 22  
 23  
 24  
 25  
 26  
 27  
 28  
 29  
 30  
 31  
 32  
 33  
 34  
 35  
 36  
 37  
 38  
 39  
 40  
 41  
 42  
 43  
 44  
 45  
 46  
 47  
 48  
 49  
 50  
 51  
 52  
 53  
 54  
 55  
 56  
 57  
 58  
 59  
 60  
 61  
 62  
 63  
 64  
 65  
 66  
 67  
 68  
 69  
 70  
 71  
 72  
 73  
 74  
 75  
 76  
 77  
 78  
 79  
 80  
 81  
 82  
 83  
 84  
 85  
 86  
 87  
 88  
 89  
 90  
 91  
 92  
 93  
 94  
 95  
 96  
 97  
 98  
 99  
 100  
 101  
 102  
 103  
 104  
 105  
 106  
 107  
 108  
 109  
 110  
 111  
 112  
 113  
 114  
 115  
 116  
 117  
 118  
 119  
 120  
 121  
 122  
 123  
 124  
 125  
 126  
 127  
 128  
 129  
 130  
 131  
 132  
 133  
 134  
 135  
 136  
 137  
 138  
 139  
 140  
 141  
 142  
 143  
 144  
 145  
 146  
 147  
 148  
 149  
 150  
 151  
 152  
 153  
 154  
 155  
 156  
 157  
 158  
 159  
 160  
 161  
 162  
 163  
 164  
 165  
 166  
 167  
 168  
 169  
 170  
 171  
 172  
 173  
 174  
 175  
 176  
 177  
 178  
 179  
 180  
 181  
 182  
 183  
 184  
 185  
 186  
 187  
 188  
 189  
 190  
 191  
 192  
 193  
 194  
 195  
 196  
 197  
 198  
 199  
 200  
 201  
 202  
 203  
 204  
 205  
 206  
 207  
 208  
 209  
 210  
 211  
 212  
 213  
 214  
 215  
 216  
 217  
 218  
 219  
 220  
 221  
 222  
 223  
 224  
 225  
 226  
 227  
 228  
 229  
 230  
 231  
 232  
 233  
 234  
 235  
 236  
 237  
 238  
 239  
 240  
 241  
 242  
 243  
 244  
 245  
 246  
 247  
 248  
 249  
 250  
 251  
 252  
 253  
 254  
 255  
 256  
 257  
 258  
 259  
 260  
 261  
 262  
 263  
 264  
 265  
 266  
 267  
 268  
 269  
 270  
 271  
 272  
 273  
 274  
 275  
 276  
 277  
 278  
 279  
 280  
 281  
 282  
 283  
 284  
 285  
 286  
 287  
 288  
 289  
 290  
 291  
 292  
 293  
 294  
 295  
 296  
 297  
 298  
 299  
 300  
 301  
 302  
 303  
 304  
 305  
 306  
 307  
 308  
 309  
 310  
 311  
 312  
 313  
 314  
 315  
 316  
 317  
 318  
 319  
 320  
 321  
 322  
 323  
 324  
 325  
 326  
 327  
 328  
 329  
 330  
 331  
 332  
 333  
 334  
 335  
 336  
 337  
 338  
 339  
 340  
 341  
 342  
 343  
 344  
 345  
 346  
 347  
 348  
 349  
 350  
 351  
 352  
 353  
 354  
 355  
 356  
 357  
 358  
 359  
 360  
 361  
 362  
 363  
 364  
 365  
 366  
 367  
 368  
 369  
 370  
 371  
 372  
 373  
 374  
 375  
 376  
 377  
 378  
 379  
 380  
 381  
 382  
 383  
 384  
 385  
 386  
 387  
 388  
 389  
 390  
 391  
 392  
 393  
 394  
 395  
 396  
 397  
 398  
 399  
 400  
 401  
 402  
 403  
 404  
 405  
 406  
 407  
 408  
 409  
 410  
 411  
 412  
 413  
 414  
 415  
 416  
 417  
 418  
 419  
 420  
 421  
 422  
 423  
 424  
 425  
 426  
 427  
 428  
 429  
 430  
 431  
 432  
 433  
 434  
 435  
 436  
 437  
 438  
 439  
 440  
 441  
 442  
 443  
 444  
 445  
 446  
 447  
 448  
 449  
 450  
 451  
 452  
 453  
 454  
 455  
 456  
 457  
 458  
 459  
 460  
 461  
 462  
 463  
 464  
 465  
 466  
 467  
 468  
 469  
 470  
 471  
 472  
 473  
 474  
 475  
 476  
 477  
 478  
 479  
 480  
 481  
 482  
 483  
 484  
 485  
 486  
 487  
 488  
 489  
 490  
 491  
 492  
 493  
 494  
 495  
 496  
 497  
 498  
 499  
 500  
 501  
 502  
 503  
 504  
 505  
 506  
 507  
 508  
 509  
 510  
 511  
 512  
 513  
 514  
 515  
 516  
 517  
 518  
 519  
 520  
 521  
 522  
 523  
 524  
 525  
 526  
 527  
 528  
 529  
 530  
 531  
 532  
 533  
 534  
 535  
 536  
 537  
 538  
 539  
 540  
 541  
 542  
 543  
 544  
 545  
 546  
 547  
 548  
 549  
 550  
 551  
 552  
 553  
 554  
 555  
 556  
 557  
 558  
 559  
 560  
 561  
 562  
 563  
 564  
 565  
 566  
 567  
 568  
 569  
 570  
 571  
 572  
 573  
 574  
 575  
 576  
 577  
 578  
 579  
 580  
 581  
 582  
 583  
 584  
 585  
 586  
 587  
 588  
 589  
 590  
 591  
 592  
 593  
 594  
 595  
 596  
 597  
 598  
 599  
 600  
 601  
 602  
 603  
 604  
 605  
 606  
 607  
 608  
 609  
 610  
 611  
 612  
 613  
 614  
 615  
 616  
 617  
 618  
 619  
 620  
 621  
 622  
 623  
 624  
 625  
 626  
 627  
 628  
 629  
 630  
 631  
 632  
 633  
 634  
 635  
 636  
 637  
 638  
 639  
 640  
 641  
 642  
 643  
 644  
 645  
 646  
 647  
 648  
 649  
 650  
 651  
 652  
 653  
 654  
 655  
 656  
 657  
 658  
 659  
 660  
 661  
 662  
 663  
 664  
 665  
 666  
 667  
 668  
 669  
 670  
 671  
 672  
 673  
 674  
 675  
 676  
 677  
 678  
 679  
 680  
 681  
 682  
 683  
 684  
 685  
 686  
 687  
 688  
 689  
 690  
 691  
 692  
 693  
 694  
 695  
 696  
 697  
 698  
 699  
 700  
 701  
 702  
 703  
 704  
 705  
 706  
 707  
 708  
 709  
 710  
 711  
 712  
 713  
 714  
 715  
 716  
 717  
 718  
 719  
 720  
 721  
 722  
 723  
 724  
 725  
 726  
 727  
 728  
 729  
 730  
 731  
 732  
 733  
 734  
 735  
 736  
 737  
 738  
 739  
 740  
 741  
 742  
 743  
 744  
 745  
 746  
 747  
 748  
 749  
 750  
 751  
 752  
 753  
 754  
 755  
 756  
 757  
 758  
 759  
 760  
 761  
 762  
 763  
 764  
 765  
 766  
 767  
 768  
 769  
 770  
 771  
 772  
 773  
 774  
 775  
 776  
 777  
 778  
 779  
 780  
 781  
 782  
 783  
 784  
 785  
 786  
 787  
 788  
 789  
 790  
 791  
 792  
 793  
 794  
 795  
 796  
 797  
 798  
 799  
 800  
 801  
 802  
 803  
 804  
 805  
 806  
 807  
 808  
 809  
 8010  
 8011  
 8012  
 8013  
 8014  
 8015  
 8016  
 8017  
 8018  
 8019  
 8020  
 8021  
 8022  
 8023  
 8024  
 8025  
 8026  
 8027  
 8028  
 8029  
 8030  
 8031  
 8032  
 8033  
 8034  
 8035  
 8036  
 8037  
 8038  
 8039  
 8040  
 8041  
 8042  
 8043  
 8044  
 8045  
 8046  
 8047  
 8048  
 8049  
 8050  
 8051  
 8052  
 8053  
 8054  
 8055  
 8056  
 8057  
 8058  
 8059  
 8060  
 8061  
 8062  
 8063  
 8064  
 8065  
 8066  
 8067  
 8068  
 8069  
 8070  
 8071  
 8072  
 8073  
 8074  
 8075  
 8076  
 8077  
 8078  
 8079  
 8080  
 8081  
 8082  
 8083  
 8084  
 8085  
 8086  
 8087  
 8088  
 8089  
 8090  
 8091  
 8092  
 8093  
 8094  
 8095  
 8096  
 8097  
 8098  
 8099  
 80100  
 80101  
 80102  
 80103  
 80104  
 80105  
 80106  
 80107  
 80108  
 80109  
 80110  
 80111  
 80112  
 80113  
 80114  
 80115  
 80116  
 80117  
 80118  
 80119  
 80120  
 80121  
 80122  
 80123  
 80124  
 80125  
 80126  
 80127  
 80128  
 80129  
 80130  
 80131  
 80132  
 80133  
 80134  
 80135  
 80136  
 80137  
 80138  
 80139  
 80140  
 80141  
 80142  
 80143  
 80144  
 80145  
 80146  
 80147  
 80148  
 80149  
 80150  
 80151  
 80152  
 80153  
 80154  
 80155  
 80156  
 80157  
 80158  
 80159  
 80160  
 80161  
 80162  
 80163  
 80164  
 80165  
 80166  
 80167  
 80168  
 80169  
 80170  
 80171  
 80172  
 80173  
 80174  
 80175  
 80176  
 80177  
 80178  
 80179  
 80180  
 80181  
 80182  
 80183  
 80184  
 80185  
 80186  
 80187  
 80188  
 80189  
 80190  
 80191  
 80192  
 80193  
 80194  
 80195  
 80196  
 80197  
 80198  
 80199  
 80200  
 80201  
 80202  
 80203  
 80204  
 80205  
 80206  
 80207  
 80208  
 80209  
 80210  
 80211  
 80212  
 80213  
 80214  
 80215  
 80216  
 80217  
 80218  
 80219  
 80220  
 80221  
 80222  
 80223  
 80224  
 80225  
 80226  
 80227  
 80228  
 80229  
 80230  
 80231  
 80232  
 80233  
 80234  
 80235  
 80236  
 80237  
 80238  
 80239  
 80240  
 80241  
 80242  
 80243  
 80244  
 80245  
 80246  
 80247  
 80248  
 80249  
 80250  
 80251  
 80252  
 80253  
 80254  
 80255  
 80256  
 80257  
 80258  
 80259  
 80260  
 80261  
 80262  
 80263  
 80264  
 80265  
 80266  
 80267  
 80268  
 80269  
 80270  
 80271  
 80272  
 80273  
 80274  
 80275  
 80276  
 80277  
 80278  
 80279  
 80280  
 80281  
 80282  
 80283  
 80284  
 80285  
 80286  
 80287  
 80288  
 80289  
 80290  
 80291  
 80292  
 80293  
 80294  
 80295  
 80296  
 80297  
 80298  
 80299  
 80300  
 80301  
 80302  
 80303  
 80304  
 80305  
 80306  
 80307  
 80308  
 80309  
 80310  
 80311  
 80312  
 80313  
 80314  
 80315  
 80316  
 80317  
 80318  
 80319  
 80320  
 80321  
 80322  
 80323  
 80324  
 80325  
 80326  
 80327  
 80328  
 80329  
 80330  
 80331  
 80332  
 80333  
 80334  
 80335  
 80336  
 80337  
 80338  
 80339  
 80340  
 80341  
 80342  
 80343  
 80344  
 80345  
 80346  
 80347  
 80348  
 80349  
 80350  
 80351  
 80352  
 80353  
 80354  
 80355  
 80356  
 80357  
 80358  
 80359  
 80360  
 80361  
 80362  
 80363  
 80364  
 80365  
 80366  
 80367  
 80368  
 80369  
 80370  
 80371  
 80372  
 80373  
 80374  
 80375  
 80376  
 80377  
 80378  
 80379  
 80380  
 80381  
 80382  
 80383  
 80384  
 80385  
 80386  
 80387  
 80388  
 80389  
 80390  
 80391  
 80392  
 80393  
 80394  
 80395  
 80396  
 80397  
 80398  
 80399  
 80400  
 80401  
 80402  
 80403  
 80404  
 80405  
 80406  
 80407  
 80408  
 80409  
 80410  
 80411  
 80412  
 80413  
 80414  
 80415  
 80416  
 80417  
 80418  
 80419  
 80420  
 80421  
 80422  
 80423  
 80424  
 80425  
 80426  
 80427  
 80428  
 80429  
 80430  
 80431  
 80432  
 80433  
 80434  
 80435  
 80436  
 80437  
 80438  
 80439  
 80440  
 80441  
 80442  
 80443  
 80444  
 80445  
 80446  
 80447  
 80448  
 80449  
 80450  
 80451  
 80452  
 80453  
 80454  
 80455  
 80456  
 80457  
 80458  
 80459  
 80460  
 80461  
 80462  
 80463  
 80464  
 80465  
 80466  
 80467  
 80468  
 80469  
 80470  
 80471  
 80472  
 80473  
 80474  
 80475  
 80476  
 80477  
 80478  
 80479  
 80480  
 80481  
 80482  
 80483  
 80484  
 80485  
 80486  
 80487  
 80488  
 80489  
 80490  
 80491  
 80492  
 80493  
 80494  
 80495  
 80496  
 80497  
 80498  
 80499  
 80500  
 80501  
 80502  
 80503  
 80504  
 80505  
 80506  
 80507  
 80508  
 80509  
 80510  
 80511  
 80512  
 80513  
 80514  
 80515  
 80516  
 80517  
 80518  
 80519  
 80520  
 80521  
 80522  
 80523  
 80524  
 80525  
 80526  
 80527  
 80528  
 80529  
 80530  
 80531  
 80532  
 80533  
 80534  
 80535  
 80536  
 80537  
 80538  
 80539  
 80540  
 80541  
 80542  
 80543  
 80544  
 80545  
 80546  
 80547  
 80548  
 80549  
 80550  
 80551  
 80552  
 80553  
 80554  
 80555  
 80556  
 80557  
 80558  
 80559  
 80560  
 80561  
 80562  
 80563  
 80564  
 80565  
 80566  
 80567  
 80568  
 80569  
 80570  
 80571  
 80572  
 80573  
 80574  
 80575  
 80576  
 80577  
 80578  
 80579  
 80580  
 80581  
 80582  
 80583  
 80584  
 80585  
 80586  
 80587  
 80588  
 80589  
 80590  
 80591  
 80592  
 80593  
 80594  
 80595  
 80596  
 80597  
 80598  
 80599  
 80600  
 80601  
 80602  
 80603  
 8060



**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 SUPLICY**
- 14 – BENÍCIO SAMPAIO**