

PARECER N° , DE 2011

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS, sobre o Projeto de Decreto Legislativo nº 16, de 1984, do Poder Executivo, *que aprova o texto da Convenção nº 87, relativa à liberdade sindical e à proteção do direito sindical, adotado em São Francisco em 1948, por ocasião da trigésima primeira sessão da Conferência Internacional do Trabalho, da Organização Internacional do Trabalho.*

RELATOR: Senador RICARDO FERRAÇO

I – RELATÓRIO

A proposição ora trazida a exame, o Projeto de Decreto Legislativo (PDS) nº 16, de 1984, se reveste de uma honra dúbia, a de ser a uma das matérias legislativas há mais tempo em tramitação nas Casas do Congresso Nacional.

Efetivamente, ainda que aguarde apreciação do Senado já há vinte e sete anos, a proposição tem um início muito mais remoto, pois se originou da Mensagem Presidencial nº 256, de 31 de maio de 1949, remetida ao Congresso Nacional pelo então presidente Eurico Dutra.

Desde então, mais de 62 anos se passaram e o Projeto acompanhou a mudança da capital para Brasília, o advento de duas novas Constituições e a passagem de dezesseis Presidentes da República.

Sua tramitação se caracteriza pela alternância entre ocasionais momentos de impulso e longos períodos de inércia, pontuados por incidentes aleatórios como o extravio e a recomposição do processado em algum momento da década de 1960.

Resumidamente: enviada inicialmente à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) desta Casa, a proposição foi objeto de parecer do Senador Nelson Carneiro, que opinou pela sua remessa à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e à Comissão de Assuntos Sociais. Posteriormente, na própria CRE foi objeto de parecer favorável da Senadora Benedita da Silva.

Na CCJ, foi objeto, em 2002, de parecer do Senador José Eduardo Dutra, igualmente favorável à sua aprovação, que foi adotado por aquela Comissão. Remetido a Plenário, verificou-se a ausência de manifestação da Comissão de Assuntos Sociais, em razão do que, por despacho do Presidente do Senado, Senador José Sarney, foi remetida a esta Comissão onde aguarda, desde então, deliberação.

O Projeto submete à aprovação do Congresso a Convenção nº 87 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), adotada pela 31ª sessão da Conferência Internacional do Trabalho – órgão plenário da OIT – em 1948. A Convenção consiste, como é usual nas Convenções da Organização Internacional do Trabalho, de um preâmbulo no qual se explicitam as razões e circunstâncias de sua adoção, seguido, no caso, de vinte e um artigos.

A parte I, que compreende os artigos 1º a 10 diz respeito à liberdade sindical, garantindo a trabalhadores e empregadores, sem distinção, o direito de constituir organizações sem autorização prévia e o direito de a elas se filiar. Garante, ainda, a liberdade de auto-organização das entidades sindicais laborais e patronais e as protege da dissolução por via administrativa. Garante-lhes, ainda, o direito de formarem federações e confederações e de filiação a entidades internacionais. O artigo 9º admite a imposição de restrição da sindicalização aos membros das forças armadas e de organismos policiais.

A parte II da Convenção dispõe sobre a proteção dos direitos sindicais, contando apenas com um único artigo, pelo qual as partes se comprometem a garantir o livre exercício dos direitos laborais.

A parte III e a parte IV contêm disposições diversas sobre a aplicabilidade da Convenção, sobre a possibilidade de sua denúncia e sobre sua entrada em vigor, cláusulas cujas disposições são comuns às diversas Convenções adotadas após a Segunda Guerra Mundial.

Como consiste em tratado não são cabíveis emendas ao texto da Convenção em si, inexistindo emendas quanto ao texto do Projeto de Decreto Legislativo.

II – ANÁLISE

A matéria, como dito, é um tratado multilateral adotado sob a égide da Organização Internacional do Trabalho, encaminhado e adotado por aquela organização na 31^a sessão da Conferência Internacional do Trabalho, seu órgão plenário, que se realizou em 1948 na cidade de São Francisco, nos Estados Unidos da América.

Por se constituir de tratado que importa na adoção de encargos para o Brasil, cabe ao Congresso Nacional, a competência exclusiva para resolver definitivamente sobre sua aprovação, nos termos do art. 49, I, da Constituição Federal.

Por seu tema, organização sindical, a Convenção se encontra inserida no âmbito de competência desta Comissão de Assuntos Sociais, conforme o art. 100, I, do Regimento Interno do Senado Federal.

A Convenção foi objeto da apreciação das Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) e da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), que se inclinaram, ambas, pela sua aprovação. Apreciada por esta Comissão seguirá, nos termos do art. 376 do Regimento Interno do Senado Federal.

A Convenção nº 87, de 1948, é um dos principais instrumentos adotados pela OIT, compondo a lista das Convenções que a própria organização considera essenciais, juntamente com as Convenções nº 29, de 1930, e nº 105, de 1957, ambas referentes ao trabalho forçado; Convenções nº 100, de 1951, e nº 111, de 1958, referentes a remuneração e discriminação no trabalho; Convenções nº 138, de 1973, e nº 182, de 1999, sobre idade mínima e combate às piores formas de trabalho infantil e, por

fim, a Convenção nº 98, de 1949, referente, também, à liberdade de associação e ação sindical e de negociação coletiva.

Dessas oito, a Convenção nº 87 é a única que não foi ratificada pelo Brasil. Além disso, é também a única das convenções fundamentais que não foi ratificada por algum dos países do MERCOSUL, dado que os demais membros do bloco e a Venezuela ratificaram todas as oito.

A Convenção nº 87 foi ratificada por 150 dos 183 Estados membros da OIT, o que a faz com menor número de ratificações entre as convenções fundamentais.

Não obstante isso, diversos dos estudiosos que se debruçaram sobre o conjunto das Convenções da OIT chegaram a considerá-la não apenas uma das mais importantes, mas *a* mais importante das Convenções.

A Convenção nº 87, como já dissemos, tem por objeto a proteção à liberdade sindical e ao direito de sindicalização. Nesse sentido, o dispositivo que podemos classificar como seu núcleo é o art. 2º, que estabelece que “*os trabalhadores e os empregadores, sem distinção de qualquer espécie, terão direito de constituir, sem autorização prévia, organizações de sua escolha, bem como o direito de se filiar a essas organizações, sob a única condição de se conformar com os estatutos das mesmas*”.

Especificamente, a Convenção garante o direito fundamental de criação e de participação de empregados e empregadores em entidades sindicais, que poderão se constituir sem intervenção do Estado.

A liberdade sindical nela consignada compreende duas dimensões, exemplarmente apontadas pelo grande estudioso do Direito do Trabalho, Ministro Arnaldo Süsskind:

“a) a liberdade sindical coletiva, que assegura aos grupos de empresários ou de trabalhadores, intervinculados por interesses econômicos ou profissionais comuns, o direito de constituir o sindicato de sua escolha, com a representatividade qualitativa (categoria, profissão, empresa, etc.) e a quantitativa (base territorial) que lhes convierem, independentemente da existência de outro sindicato com a mesma representatividade;

b) a liberdade sindical individual, que facilita a cada empresário ou trabalhador filiar-se ao sindicato de sua preferência, representativo do grupo a que pertence, e dele desfiliar-se, não podendo ser compelido a contribuir para o mesmo, se a ele não estiver filiado.”

É precisamente ao conteúdo dessas duas liberdades que podemos atribuir a longa indefinição do Congresso sobre este instrumento internacional.

A interpretação usualmente dada é a de que a Convenção possui conteúdo contrário ao do inciso II do art. 8º da Constituição Federal, que dispõe sobre a proibição de criação de mais de uma organização sindical, em qualquer grau, representativa de categoria profissional ou econômica na mesma base territorial. Trata-se, em outros termos, de uma contrariedade ao princípio da unicidade sindical, de tão arraigada tradição no direito brasileiro.

Com a devida vênia, e em consonância com as abalizadas opiniões dos relatores da Convenção perante a CRE e a CCJ, consideramos que inexiste tal contrariedade.

A liberdade sindical coletiva que se acha caracterizada no art. 2º comprehende uma efetiva abstenção do Estado em se imiscuir na formação e na implantação de entidades sindicais, exercendo uma clara intervenção de cunho ideológico-político, de escolha de um sindicato em detrimento de outros, em razão de sua adesão ao regime político ou de sua docilidade em relação aos interesses do governante.

Não há dúvida que, no período do Estado Novo, que antecedeu ao momento em que foi adotada a Convenção e no período pós-64, que o sucedeu, essa tutela ideológica foi utilizada de forma clara pelo Estado brasileiro, como mecanismo de cooptação de trabalhadores e empresários.

Essa política foi definitivamente enterrada pela Constituição de 1988. Desde então, verificamos a existência de um verdadeiro regime de liberdade sindical, pelo qual os sindicatos, tanto laborais quanto patronais, gozam de plena liberdade organizacional e de ação em relação ao Estado.

A manutenção do regime de unicidade sindical, assim, não se reveste de um caráter de intervenção estatal, mas antes de um critério neutro que o Estado elegeu para fixar a representatividade de uma entidade

sindical em relação a uma categoria ou atividade econômica e uma base territorial: representativo é, sempre, a primeira entidade a se organizar naquele local específico, independentemente de qual seja a sua orientação ideológica e a sua linha de atuação.

As restrições da Convenção se orientam no sentido de evitar uma incorporação da entidade sindical ao aparato do Estado, situação que, no Brasil, claramente não se afigura.

A Convenção, por outro lado, não representa, nem o poderia, a adoção de um regime de regulação sindical puramente autônomo, como discorre Arnaldo Süsskind, um regime que deixasse a regulamentação da atividade sindical unicamente aos agentes. O modelo adotado no Brasil, como, de resto, na Alemanha, na Argentina e em outros países, é um modelo de regulamentação heterônomo (ou regulamentar), no qual o Estado incorpora, em lei, os direitos sindicais e as normas de respeito à liberdade sindical, de seleção de sindicatos para efeitos de negociação coletiva, etc.

Nesse sentido, inequivocamente não existe contrariedade. O Estado brasileiro selecionou um critério objetivamente imparcial de estabelecimento da representatividade sindical, o da anterioridade em uma base territorial. Isso não caracteriza, em si, uma violação da Convenção, se não vier acompanhado, como não vem, de uma efetiva interferência na atuação do sindicato.

Naturalmente, podemos discutir se esse regime é o mais eficiente para o fortalecimento das entidades sindicais e a evidência internacional parece sugerir que não, mas claramente não existe oposição entre a Constituição e a Convenção nº 87.

Além disso, ressalte-se que a própria Convenção nº 87 estabelece que sua implementação deve se inserir harmonicamente no ordenamento jurídico dos Estados que a ratificarem, tal como asseverado em seu art. 8º, 1:

1. No exercício dos direitos que lhe são reconhecidos pela presente convenção, os trabalhadores, os empregadores e suas respectivas organizações deverão da mesma forma que outras pessoas ou coletividades organizadas, respeitar a lei.

Sua ratificação, portanto, não se acha obstada e, podemos dizer, é mais que devida, dada a adesão dos demais países membros do MERCOSUL e a necessidade de fixação de parâmetros sociais mínimos no âmbito desse bloco.

A reforçar esse argumento, trazemos à consideração desta Comissão o cristalino entendimento manifestado pelo Senador José Eduardo Dutra, na qualidade de relator do Parecer da CCJ, que ilumina, por outro aspecto, a compatibilidade entre a Convenção e a Constituição:

“(...) 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.

(...)

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.”

Assim, pugnamos por sua aprovação nesta Comissão e sua remessa ao Plenário desta Casa. Esperamos, também, que seja rápida sua tramitação ali e sua promulgação pelo Poder Legislativo, bem como a posterior edição do competente Decreto do Poder Executivo.

III – VOTO

Do exposto, voto pela aprovação do Projeto de Decreto Legislativo nº 16, de 1984, que aprova o texto da Convenção nº 87, de 1948, da Organização Internacional do Trabalho.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator