

PARECER N° , DE 2013

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS, sobre o Projeto de Decreto Legislativo nº 16, de 1984, da Comissão de Relações Exteriores do Senado Federal (PDC nº 00058, de 1984, na 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 PAULO PAIM

I – RELATÓRIO

Vem a exame desta Comissão o Projeto de Decreto Legislativo (PDS) nº 16, de 1984, oriundo do Projeto de Decreto Legislativo (PDC) da Câmara dos Deputados nº 58, de 1984.

O Projeto, na realidade é bem mais antigo, oriundo da Mensagem Presidencial nº 256, de 31 de maio de 1949, e foi remetido à Câmara dos Deputados ainda na Cidade do Rio de Janeiro, pelo então Presidente Eurico Gaspar Dutra.

Na Câmara permaneceu entre 1949 e 1984, sendo finalmente aprovado e remetido ao Senado, desde então. Nesta Casa, foi objeto de

deliberações e aprovado pelas Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional, com parecer da Senadora Benedita da Silva e na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, com parecer do Senador José Eduardo Dutra. Remetida a esta Comissão de Assuntos Sociais, foi objeto de Relatório do Senador Ricardo Ferraço, que se inclinou por sua aprovação, em relatório do qual muito aproveitamos, mas que não foi, contudo, votado.

Trata-se o Projeto de exame de Tratado Internacional, a Convenção nº 87 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que foi adotada em 1948 pela Conferência Internacional do Trabalho – que é o órgão plenário da OIT.

Essa Convenção, considerada pela própria OIT uma das mais importantes, senão a mais importante de suas Convenções, diz respeito à Liberdade Sindical. Compõe-se de um Preâmbulo e de vinte e um artigos, seguindo a forma típica das Convenções que foram adotadas no imediato pós-guerra.

Fundamentalmente, a Convenção busca garantir a liberdade de empregados e empregadores de formarem seus sindicatos, federações e confederações, sem autorização prévia. Tais entidades devem possuir autonomia de organização e devem ser protegidas de dissolução por meios administrativos. O livre exercício dos direitos sindicais deve ser assegurado. A associação a sindicato (e reversamente, a retirada dele) devem ser livres – admitindo-se a restrição à sindicalização de forças armadas e policiais.

Não são admissíveis emendas ao Projeto.

Se aprovada nesta Comissão, seguirá para apreciação do Plenário do Senado Federal (art. 376, I, do Regimento Interno do Senado Federal).

II – ANÁLISE

A Regimentalidade da matéria é garantida pelo art. 100, I do Regimento, que atribui a esta Comissão a competência para exame de matéria relacionadas ao Direito do Trabalho, como é o caso.

A competência constitucional do Congresso para seu exame foi garantida pelo art. 49, I da Carta, que reserva ao Poder Legislativo a capacidade de resolver, de forma definitiva sobre Tratados internacionais.

Como dissemos, a Convenção nº 87 é uma das principais Convenções da OIT, sendo que das oito Convenções que a Organização considera de ratificação prioritária, é a única não ratificada pelo Brasil.

Além disso, como bem lembrado pelo Senador Ricardo Ferraço, entre os países do MERCOSUL, esta é a única das Convenções prioritárias que não foi ratificada por algum dos membros do Bloco, e só o Brasil não a ratificou.

A Convenção tem por objeto a liberdade sindical. A liberdade de constituição de sindicatos, de trabalhadores e patronais, de entidades sindicais de nível superior, sem que em sua formação e seu funcionamento haja intervenção nem do Estado, nem dos empregadores nos sindicatos de trabalhadores (e vice-versa, embora, na prática, isso seja bem menos provável).

Ademais, tem por objeto garantir a liberdade sindical individual, a de se filiar ou se desfiliação de sindicato a qualquer momento, ressalvada a vinculação a seus estatutos.

Neste ponto, tomamos a liberdade de transcrever o relatório do Senador Ricardo Ferraço, que, de forma abalizada analisou esses elementos:

“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 inexistente tal contrariedade.

A liberdade sindical coletiva que se acha caracterizada no art. 2º compreende 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 Süssekind, um regime que deixasse a regulamentação da atividade sindical unicamente aos agentes. O modelo adotado no Brasil, como, de resto, na Alemanha e 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”.

Além disso, a reforçar esse entendimento, trazemos a percuciente opinião do Senador José Eduardo Dutra, que em seu parecer, se manifestou nos seguintes termos:

“(…) 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 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.”

Ora, diante de tão candentes argumentos, resta-me apenas pugnar, conjuntamente, pela aprovação da Convenção e por sua remessa ao Plenário desta Casa.

III – VOTO

Do exposto, o voto é pela aprovação do Projeto de Decreto Legislativo nº 16, de 1984.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator