



# Liberdade Sindical

Recopilação de decisões do Comitê de Liberdade Sindical

## Tradução e anotações

**Francisco Gérson Marques de Lima**  
(organizador)

Ariadna Fernandes Silva  
Clovis Renato Costa Farias  
Deise Araújo Barbosa  
Giuseppina Maria Lamboglia Cunto  
Hannah Soares Sales de Oliveira  
José Rogério Silva  
Kelma Lara Costa Rabelo Lima  
Maíra Câmara Veloso de Maupeou  
Marília Costa Barbosa Fernandes  
Mônica de Sá Pinto Nogueira  
Regina Sonia Costa Farias  
Thiago Pinheiro de Azevedo



**Francisco Gérson Marques de Lima**  
**(organizador)**

Professor na UFC, Doutor, Subprocurador-Geral do Trabalho, coordenador do  
GRUPE-Grupo de Estudos em Direito do Trabalho

# **LIBERDADE SINDICAL**

## **Recopilação de decisões do Comitê de Liberdade Sindical**

**Tradução do espanhol e anotações por**  
**GRUPE (Grupo de Estudos em Direito do Trabalho, da**  
**Universidade Federal do Ceará)**

**2024**

**Fortaleza, Ceará, Brasil**

## **Título: Liberdade Sindical: Recopilação de decisões do Comitê de Liberdade Sindical**

Tradução da Recopilação de 2018 (da versão em espanhol) e anotações ao texto

---

Esta obra resulta de Projeto do GRUPE-Grupo de Estudos em Direito e Processo do Trabalho, da Universidade Federal do Ceará (Brasil), formado por alunos e profissionais do Direito Laboral.

A publicação se dá pela Excola Social, micro-empresa individual de Viviane Pessoa de Azevedo.

À tradução foram acrescentadas notas explicativas, da lavra do professor tutor do GRUPE, referentes ao direito brasileiro e para facilitar a compreensão dos verbetes pelos sindicalistas e por atores menos versados na matéria da Recopilação, no pertinente à aplicação de alguns institutos no Brasil.

Imagens da capa: criadas por IA (Chatgpt)

Diagramação: prof. Gérson Marques

Publicação: Excola Social, 2020

Escola de Excelência em Formação Social, CNPJ 24.792.230/001-07

Rua Monsenhor Bruno, 1153, sala 1705, Aldeota

CEP 60.115-191, Fortaleza, Ceará, Brasil

Endereço eletrônico: [www.excolasocial.com.br](http://www.excolasocial.com.br)

Email: [excolasocial@gmail.com](mailto:excolasocial@gmail.com)

Telefones: (51 85) 9 8897-7566 | (61) 9 9640-3869

L732I

Lima, Francisco Gérson Marques de.

*Liberdade Sindical: Recopilação de decisões do Comitê de Liberdade Sindical* / Francisco Gérson Marques de Lima. Fortaleza: Excola, 2024.

ISBN 978-65-81313-04-3

CDD 344

Publicação eletrônica: [www.excolasocial.com.br](http://www.excolasocial.com.br)

Parabéns a todos os integrantes do GRUPE, que desenvolveram o Projeto de tradução desta obra tão importante para o sindicalismo brasileiro, que enfrenta um dos maiores desafios de sua liberdade e sobrevivência. Excelente colaboração dos grupeiros ao mundo sindical. Obrigado.

***Prof. Dr. Gérson Marques***

# Sumário

|                                      |           |
|--------------------------------------|-----------|
| <b>Apresentação pelo GRUPE .....</b> | <b>11</b> |
| <b>Texto da Recopilação .....</b>    | <b>13</b> |
| <b>Introdução .....</b>              | <b>15</b> |

## **CAPÍTULO 01: O Procedimento perante o Comitê de Liberdade Sindical e os interlocutores sociais (por Francisco Gérson Marques de Lima)**

|                                                                                                          |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Função da OIT e o mandato do Comitê de Liberdade Sindical .....                                          | 19 |
| Âmbito de competência do Comitê de Liberdade Sindical .....                                              | 21 |
| Obrigações fundamentais dos Estados Membros em matéria de direitos humanos e de direitos sindicais ..... | 24 |
| Obrigações dos governos no âmbito do procedimento perante o Comitê de Liberdade Sindical .....           | 27 |
| Funções das organizações de trabalhadores e de empregadores .....                                        | 28 |

## **CAPÍTULO 02: Direitos sindicais, direitos das organizações de empregadores e liberdades públicas (por Marília Costa Barbosa Fernandes e Maira Câmara Veloso de Maupeou)**

|                                                                                                   |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Princípios gerais .....                                                                           | 30 |
| Direito à vida, à segurança da pessoa e à integridade física ou moral da pessoa .....             | 32 |
| Prisão e detenção de sindicalistas e de membros das organizações de empregadores .....            | 39 |
| Detenção com fins preventivos .....                                                               | 41 |
| Detenções durante a vigência de um regime de exceção .....                                        | 43 |
| Regime de educação pelo trabalho .....                                                            | 43 |
| Órgãos especiais e julgamentos sumários .....                                                     | 43 |
| Internação em hospitais psiquiátricos .....                                                       | 44 |
| Acusação e condenação de sindicalistas e de representantes das organizações de empregadores ..... | 44 |
| Garantia de um procedimento regular .....                                                         | 45 |
| Liberdade de ir e vir .....                                                                       | 49 |
| Direitos de reunião e manifestação .....                                                          | 51 |
| A. Reuniões das organizações em seus locais ou motivadas por conflitos trabalhistas .....         | 51 |
| B. Reuniões e manifestações públicas .....                                                        | 52 |
| C. Reuniões sindicais internacionais de organizações de trabalhadores e de empregadores .....     | 55 |

|                                                                                                                     |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Liberdade de opinião e de expressão .....                                                                           | 55 |
| A. Princípios gerais .....                                                                                          | 55 |
| B. Autorização e censura de publicações.....                                                                        | 59 |
| C. Publicações de carácter político .....                                                                           | 60 |
| D. Captura de publicações .....                                                                                     | 61 |
| Liberdade de palavra na Conferência Internacional do Trabalho.....                                                  | 61 |
| Proteção contra a obtenção de informações sobre filiação e atividades dos sindicalistas.....                        | 61 |
| Proteção dos locais e bens sindicais.....                                                                           | 62 |
| Confisco e ocupação de propriedades.....                                                                            | 64 |
| Estado de exceção e exercício dos direitos das organizações de trabalhadores e de empregadores.....                 | 65 |
| Questões de índole política com repercussões nos direitos das organizações de trabalhadores e de empregadores ..... | 67 |

### **CAPÍTULO 03: Direito dos trabalhadores e dos empregadores, sem nenhuma distinção, de constituir organizações e de a elas se filiarem (por Regina Costa Farias)**

|                                                                                          |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Princípio geral.....                                                                     | 69 |
| Distinções baseadas na raça, nas opiniões políticas ou na nacionalidade.....             | 69 |
| Distinções baseadas na natureza do contrato .....                                        | 71 |
| Distinções baseadas na categoria profissional.....                                       | 72 |
| A. Princípios gerais.....                                                                | 72 |
| B. Funcionários públicos.....                                                            | 72 |
| a) Membros das forças armadas e da polícia .....                                         | 74 |
| b) Pessoal civil das forças armadas.....                                                 | 75 |
| c) Pessoal do poder judiciário.....                                                      | 75 |
| d) Trabalhadores dos serviços públicos locais .....                                      | 76 |
| e) Bombeiros .....                                                                       | 76 |
| f) Pessoal de estabelecimentos penitenciários .....                                      | 76 |
| g) Funcionários da alfândega e fiscais internos e pessoal de serviços de imigração ..... | 77 |
| h) Inspeção do trabalho .....                                                            | 77 |
| i) Professores .....                                                                     | 77 |
| j) Pessoal local das embaixadas .....                                                    | 78 |
| k) Funcionários de grau superior .....                                                   | 78 |
| C. Pessoas da segurança.....                                                             | 79 |
| D. Trabalhadores da agricultura .....                                                    | 79 |
| E. Trabalhadores das plantações.....                                                     | 79 |
| F. Trabalhadores do setor dos transportes aéreos e marítimos.....                        | 79 |
| G. Trabalhadores portuários .....                                                        | 80 |
| H. Pessoal hospitaleiro .....                                                            | 80 |
| I. Pessoal superior e de direção .....                                                   | 80 |

|                                                                                         |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|----|
| J. Trabalhadores autônomos e profissionais liberais .....                               | 81 |
| K. Trabalhadores contratados temporariamente .....                                      | 81 |
| L. Trabalhadores no período de experiência.....                                         | 82 |
| M. Trabalhadores em formação .....                                                      | 82 |
| N. Desempregados.....                                                                   | 82 |
| O. Trabalhadores empregados no âmbito de programas de luta contra o<br>desemprego ..... | 83 |
| P. Trabalhadores de cooperativas.....                                                   | 83 |
| Q. Concessionários e trabalhos subcontratados .....                                     | 84 |
| R. Trabalhadores das zonas francas .....                                                | 84 |
| S. Trabalhadores domésticos.....                                                        | 85 |
| T. Trabalhadores em domicílio .....                                                     | 85 |
| U. Trabalhadores despedidos .....                                                       | 85 |
| V. Trabalhadores aposentados .....                                                      | 86 |
| W. Jogadores de futebol.....                                                            | 86 |
| X. Trabalhadores de pequenas empresas.....                                              | 86 |
| Distinções baseadas na idade .....                                                      | 87 |
| Outras distinções.....                                                                  | 87 |

#### **CAPÍTULO 04: Direito dos trabalhadores e empregadores constituírem organizações sem autorização prévia (por Francisco Gérson Marques de Lima)**

|                                                              |    |
|--------------------------------------------------------------|----|
| Exigência de uma autorização prévia .....                    | 88 |
| Formalidades legais para a constituição de organizações..... | 89 |
| Requisitos para a constituição de organizações.....          | 90 |
| Número mínimo de filiados.....                               | 91 |
| Registro de organizações .....                               | 93 |

#### **CAPÍTULO 05: Direito de trabalhadores e de empregadores de constituir as organizações que julguem convenientes e de filiar-se às mesmas (por Mônica de Sá Pinto Nogueira)**

|                                                                                     |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Princípios gerais .....                                                             | 98  |
| Unidade e pluralismo sindical .....                                                 | 98  |
| Liberdade de escolha da estrutura sindical.....                                     | 105 |
| Sanções por tentar constituir organizações.....                                     | 106 |
| Favoritismo ou discriminação frente a determinadas organizações.....                | 107 |
| Privilégios admissíveis em favor dos sindicatos mais representativos .....          | 109 |
| Direito de livre filiação.....                                                      | 113 |
| Cláusulas de segurança sindical.....                                                | 114 |
| Intervenção indevida das autoridades com o objetivo de eliminar os sindicatos ..... | 116 |

#### **CAPÍTULO 06: Direito das Organizações de Redigir seus Estatutos e**



## **Regulamentos (por Mônica de Sá Pinto Nogueira)**

|                                                                         |     |
|-------------------------------------------------------------------------|-----|
| Legislação sobre a matéria e interferência das autoridades .....        | 117 |
| Modelos de estatutos .....                                              | 120 |
| Discriminação racial .....                                              | 120 |
| Relações entre sindicatos de base e organizações de grau superior ..... | 121 |

## **CAPÍTULO 07: Direito das organizações de eleger livremente seus representantes (por Clovis Renato Costa Farias)**

|                                                                                                   |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Princípios gerais .....                                                                           | 122 |
| Procedimentos Eleitorais .....                                                                    | 123 |
| Condições de elegibilidade.....                                                                   | 125 |
| A. Discriminação racial .....                                                                     | 126 |
| B. Pertencer a profissão ou a empresa .....                                                       | 126 |
| C. Idade mínima.....                                                                              | 128 |
| D. Antiguidade na filiação sindical .....                                                         | 128 |
| E. Opiniões ou atividades políticas .....                                                         | 128 |
| F. Moralidade dos candidatos .....                                                                | 129 |
| G. Nacionalidade .....                                                                            | 129 |
| H. Condenação penal.....                                                                          | 130 |
| I. Reeleição .....                                                                                | 130 |
| Obrigatoriedade de participar nas votações .....                                                  | 131 |
| Intervenção das autoridades nas eleições das organizações de trabalhadores e de empregadores..... | 131 |
| Impugnação das eleições de organizações de trabalhadores e de empregadores.....                   | 133 |
| Destituição de juntas diretivas e intervenção das organizações .....                              | 134 |

## **CAPÍTULO 08: Direito das organizações de organizar sua administração (por Regina Sonia Costa Farias)**

|                                                                   |     |
|-------------------------------------------------------------------|-----|
| Princípios gerais .....                                           | 137 |
| Administração interna das organizações .....                      | 137 |
| Controle das atividades internas das organizações .....           | 138 |
| Administração financeira das organizações .....                   | 140 |
| A. Independência financeira em relação aos poderes públicos ..... | 140 |
| B. Contribuições sindicais.....                                   | 141 |
| C. Controle e restrições à utilização dos fundos sindicais .....  | 144 |

## **CAPÍTULO 09: Direito das organizações de organizar livremente suas atividades e de formular seu programa de ação (por Ariadna Fernandes Silva e Francisco Gérson Marques de Lima)**

|                                       |     |
|---------------------------------------|-----|
| Princípios gerais .....               | 147 |
| Atividades e relações políticas ..... | 148 |

|                                                                                                   |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Outras atividades das organizações .....                                                          | 151 |
| (atividades de protesto, representação dos membros, passeatas, manifestações públicas etc.) ..... | 151 |

## **CAPÍTULO 10: Direito de Greve (por Francisco Gérson Marques de Lima)**

|                                                                                                                                                |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Importância do direito de greve e titularidade .....                                                                                           | 154 |
| Finalidade da greve .....                                                                                                                      | 155 |
| (greves econômico-sociais, políticas, de solidariedade etc.) .....                                                                             | 155 |
| Modalidades da greve .....                                                                                                                     | 159 |
| A parte empregadora durante a greve .....                                                                                                      | 159 |
| Condições prévias .....                                                                                                                        | 160 |
| Limitação à duração da greve .....                                                                                                             | 163 |
| O recurso à arbitragem obrigatória .....                                                                                                       | 163 |
| Casos em que a greve pode ser objeto de restrições ou até de proibição e garantias compensatórias .....                                        | 165 |
| A. Crise nacional aguda .....                                                                                                                  | 165 |
| B. Função pública .....                                                                                                                        | 165 |
| C. Serviços essenciais .....                                                                                                                   | 166 |
| D. Garantias compensatórias em caso de proibição da greve na função pública ou nos serviços essenciais .....                                   | 170 |
| Situações em que se pode impor um serviço mínimo para garantir a segurança das pessoas e as instalações (serviço mínimo de segurança) .....    | 172 |
| Situações e condições em que se pode impor um serviço mínimo de funcionamento .                                                                | 172 |
| Exemplos concretos nos quais o Comitê considerou que concorriam essas circunstâncias para poder impor um serviço mínimo de funcionamento ..... | 176 |
| Descumprimento dos serviços mínimos .....                                                                                                      | 178 |
| A declaração de ilegalidade da greve .....                                                                                                     | 178 |
| A suspensão de uma greve .....                                                                                                                 | 179 |
| Ordem de retomar o trabalho, contratação de trabalhadores durante a greve, mobilização .....                                                   | 180 |
| Ingerência das autoridades durante a greve .....                                                                                               | 181 |
| Intervenção da polícia durante a greve .....                                                                                                   | 182 |
| Piquetes de greve .....                                                                                                                        | 183 |
| Descontos de salários .....                                                                                                                    | 183 |
| Sanções .....                                                                                                                                  | 185 |
| A. Em caso de Greve legítima .....                                                                                                             | 185 |
| B. Em caso de extrapolação do exercício do direito de greve .....                                                                              | 186 |
| C. Em caso de greves pacíficas .....                                                                                                           | 187 |
| D. Sanções em massa .....                                                                                                                      | 188 |
| Discriminação em favor dos não grevistas .....                                                                                                 | 188 |
| Fechamento de empresas em caso de greve .....                                                                                                  | 188 |

## **CAPÍTULO 11: Dissolução e suspensão das organizações (por Kelma Lara**

### ***Costa Rabelo Lima)***

|                                                                     |     |
|---------------------------------------------------------------------|-----|
| Princípios gerais .....                                             | 189 |
| Dissolução Voluntária .....                                         | 189 |
| Dissolução por número insuficiente de filiados .....                | 190 |
| Dissolução e suspensão por via administrativa.....                  | 190 |
| Cancelamento do registro ou anulação da personalidade jurídica..... | 190 |
| Dissolução no âmbito das funções legislativas .....                 | 191 |
| Motivos de dissolução .....                                         | 191 |
| Intervenção das Autoridades Judiciais .....                         | 192 |
| Destino dos bens das organizações dissolvidas .....                 | 194 |
| A. Princípios Gerais.....                                           | 194 |
| B. Situações de transição para o pluralismo sindical .....          | 194 |

## **CAPÍTULO 12: Direito das organizações de trabalhadores e de empregadores de constituir federações e confederações e de filiar-se a organizações internacionais de empregadores e trabalhadores (por *Kelma Lara Costa Rabelo Lima e Giuseppina Maria Lamboglia Cunto*)**

|                                                                                |     |
|--------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Constituição de federações e confederações.....                                | 196 |
| Filiação a federações e confederações.....                                     | 198 |
| Direito das federações e confederações.....                                    | 199 |
| Filiação a organizações internacionais de trabalhadores e de empregadores..... | 199 |
| A. Princípios Gerais.....                                                      | 199 |
| B. Intervenção das autoridades públicas.....                                   | 200 |
| C. Consequências da filiação internacional.....                                | 200 |
| Participação em reuniões da OIT .....                                          | 203 |

## **CAPÍTULO 13: Proteção contra a discriminação antissindical (por *José Rogério Silva*)**

|                                                                |     |
|----------------------------------------------------------------|-----|
| Princípios gerais .....                                        | 206 |
| Trabalhadores amparados pela proteção.....                     | 208 |
| Formas de discriminação .....                                  | 208 |
| A. Princípios gerais .....                                     | 208 |
| B. Discriminação durante a contratação .....                   | 209 |
| C. Discriminação durante o emprego.....                        | 210 |
| D. Despedidas discriminatórias .....                           | 211 |
| Dirigentes e delegados sindicais .....                         | 213 |
| A. Princípios gerais .....                                     | 213 |
| B. Listas negras .....                                         | 214 |
| C. Dispensa de dirigentes sindicais.....                       | 214 |
| Necessidade de uma proteção rápida e eficaz .....              | 215 |
| Reintegração de sindicalistas em seus postos de trabalho ..... | 220 |

## **CAPÍTULO 14: Proteção contra os atos de ingerência (por Deise Araújo Barbosa)**

|                                                                  |     |
|------------------------------------------------------------------|-----|
| Princípios gerais .....                                          | 224 |
| Formas de ingerência.....                                        | 226 |
| Necessidade de uma proteção eficaz .....                         | 228 |
| Associações solidárias ou de outra índole.....                   | 229 |
| A. Definição .....                                               | 229 |
| B. Garantias para evitar que realizem atividades sindicais ..... | 231 |

## **CAPÍTULO 15: Negociação coletiva (por Hannah Soares Sales de Oliveira e Deise Araújo Barbosa)**

|                                                                                      |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Titularidade do direito de negociação coletiva – Princípios gerais.....              | 233 |
| Trabalhadores abrangidos pela negociação coletiva .....                              | 234 |
| A. Funcionários públicos .....                                                       | 234 |
| B. Trabalhadores das empresas do Estado .....                                        | 238 |
| C. Trabalhadores de correios e telecomunicações .....                                | 239 |
| D. Pessoal de rádio e televisão .....                                                | 239 |
| E. Pessoal docente.....                                                              | 239 |
| F. Pessoal de hospital.....                                                          | 240 |
| G. Pessoal do setor aéreo .....                                                      | 240 |
| H. Pessoal de alfândegas.....                                                        | 240 |
| I. Trabalhadores do mar.....                                                         | 241 |
| J. Trabalhadores de cooperativas.....                                                | 241 |
| K. Trabalhadores temporários e a tempo parcial.....                                  | 241 |
| L. Trabalhadores contratados no âmbito de programas para combater o desemprego ..... | 241 |
| M. Trabalhadores subcontratados .....                                                | 242 |
| N. Voluntários cívicos.....                                                          | 242 |
| O. Trabalhadores autônomos .....                                                     | 242 |
| P. Trabalhadores não filiados .....                                                  | 243 |
| Q. Efeito “erga omnes” dos instrumentos coletivos de trabalho .....                  | 243 |
| Matérias cobertas pela negociação coletiva .....                                     | 244 |
| O princípio da negociação livre e voluntária .....                                   | 247 |
| Mecanismos destinados a facilitar a negociação coletiva .....                        | 248 |
| O princípio da negociação de boa-fé .....                                            | 249 |
| A negociação coletiva com representantes dos trabalhadores não sindicalizados.....   | 251 |
| O reconhecimento das organizações mais representativas .....                         | 253 |
| Determinação do sindicato ou sindicatos habilitados a negociar .....                 | 255 |
| Direitos dos sindicatos minoritários.....                                            | 259 |
| Determinação das organizações de empregadores habilitadas para negociar .....        | 260 |
| Representação das organizações na negociação coletiva .....                          | 261 |
| Nível da negociação coletiva .....                                                   | 262 |

|                                                                                                                    |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Negociação coletiva em caso de subcontratação .....                                                                | 263 |
| Restrições ao princípio da negociação livre e voluntária .....                                                     | 264 |
| A. Arbitragem obrigatória .....                                                                                    | 264 |
| B. A intervenção das autoridades na negociação coletivamente .....                                                 | 265 |
| a) Princípios gerais .....                                                                                         | 265 |
| b) Elaboração de convênios [convenções ou acordos] coletivos .....                                                 | 265 |
| c) Aprovação administrativa de convênios coletivos livremente pactuados e política econômica nacional .....        | 268 |
| d) Intervenções administrativas ou legislativas que impõem a renegociação dos convênios coletivos existentes ..... | 270 |
| e) Extensão obrigatória da validade dos convênios coletivos .....                                                  | 272 |
| f) Restrições impostas pelas autoridades a negociações futuras .....                                               | 272 |
| g) Restrições relativas às cláusulas de reajuste dos salários ao custo de vida .....                               | 273 |
| h) Outras intervenções das autoridades .....                                                                       | 273 |
| Negociação coletiva no setor público .....                                                                         | 275 |
| A. Princípios gerais .....                                                                                         | 275 |
| B. Situação econômica, poderes orçamentários e negociação coletiva .....                                           | 276 |
| Relações entre convênios da OIT .....                                                                              | 280 |
| Prazos para a negociação .....                                                                                     | 282 |
| Duração dos convênios coletivos [acordos e convenções] .....                                                       | 282 |
| Prorrogação dos convênios coletivos [acordos e convenções] .....                                                   | 283 |
| Relações entre contratos individuais de trabalho e convênios coletivos [acordos e convenções] .....                | 284 |
| Incentivos aos trabalhadores e aos empregadores para que renunciem à negociação coletiva .....                     | 284 |
| Encerramento da empresa e aplicação do convênio coletivo [acordo ou convenção] .....                               | 285 |

## **CAPÍTULO 16: Consulta às organizações de trabalhadores e de empregadores (por Francisco Gérson Marques de Lima)**

|                                                                                         |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Princípios gerais .....                                                                 | 286 |
| Consulta na preparação e elaboração da legislação .....                                 | 288 |
| Consulta e flexibilidade laboral .....                                                  | 291 |
| Consulta e processos de reestruturação, de racionalização e de redução de pessoal ..... | 291 |
| Consultas em matéria de negociação .....                                                | 293 |
| Consultas às organizações de empregadores .....                                         | 294 |
| Consulta sobre a distribuição dos bens de sindicatos dissolvidos .....                  | 294 |

## **CAPÍTULO 17: Participação das organizações de trabalhadores e empregadores em diferentes organismos e procedimentos (por José Rogério de Andrade Silva)**..... 295

## **CAPÍTULO 18: Facilidades em favor dos representantes dos trabalhadores**

**(por Francisco Gérson Marques de Lima)**

|                                                                  |     |
|------------------------------------------------------------------|-----|
| Princípios gerais .....                                          | 297 |
| Reuniões sindicais .....                                         | 298 |
| Cobrança de contribuições .....                                  | 298 |
| Comunicação com a direção .....                                  | 298 |
| Acesso aos locais de trabalho .....                              | 299 |
| Utilização do mapodel da empresa .....                           | 300 |
| Tempo livre concedido aos representantes dos trabalhadores ..... | 301 |
| Facilidades nas plantações .....                                 | 302 |

**CAPÍTULO 19: Conflitos dentro do movimento sindical (por Maíra Câmara Veloso de Maupeou) .....309**

**ANEXO I**

**Procedimentos Especiais da Organização Internacional do Trabalho para o exame das queixas por violações no exercício da liberdade sindical (por Thiago Pinheiro Azevedo)**

|                                                                  |     |
|------------------------------------------------------------------|-----|
| Antecedentes .....                                               | 307 |
| Queixas apresentadas ante as nações unidas .....                 | 308 |
| Órgãos competentes para o exame das queixas .....                | 308 |
| Composição e Funcionamento do Comitê de Liberdade Sindical ..... | 309 |
| Mandato e responsabilidade do Comitê .....                       | 309 |
| Competência do Comitê no exame das queixas .....                 | 311 |
| Admissibilidade das queixas .....                                | 312 |
| Queixas idênticas .....                                          | 314 |
| Forma da Queixa .....                                            | 314 |
| Regras relativas às relações com os querelantes .....            | 314 |
| Prescrição .....                                                 | 316 |
| Retirada de queixas .....                                        | 316 |
| Regras relativas às relações com os governos interessados .....  | 317 |
| Solicitação de adiamento de exame dos casos .....                | 320 |
| Missões nos países .....                                         | 320 |
| Audiência das partes .....                                       | 321 |

**Efeitos dados as recomendações do Comitê..... 321**



# Apresentação pelo GRUPE

Esta é uma tradução realizada pelos membros do **GRUPE-Grupo de Estudos em Direito e Processo do Trabalho**, da Universidade Federal do Ceará. Além da tradução, constam anotações explicativas em vários verbetes, para que o leitor compreenda bem seu conteúdo, especialmente no que se refere ao Direito brasileiro.

A tradução é feita sobre a versão em espanhol da Recopilação de 2018, do Comitê de Liberdade Sindical (CLS), da OIT-Organização Internacional do Trabalho. Considerando a linguagem muitas vezes técnica e para evitar distorções do texto originário, a tradução primou pela literalidade, sempre que possível, inclusive no uso predominante do tempo verbal, o que confere harmonia com as traduções encontradas noutros idiomas. Considerando que os tradutores são alunos e profissionais que exercitam o Direito do Trabalho, alguns com larga atuação em Direito Sindical, a conversão do texto levou em conta a realidade específica do Brasil. Assim é que a expressão “convênio colectivo”, que poderia ser traduzida literalmente por “convenção coletiva”, encontra-se mantida como no originário, para significar gênero do qual são espécies a “convenção coletiva” e o “acordo coletivo” de trabalho. Por isso, na presente tradução, colocamos a expressão “convenção ou acordo coletivo de trabalho”, entre colchetes, ou empregamos “instrumento coletivo de trabalho”, para explicitar melhor o seu sentido no Direito brasileiro. Na mesma, linha é o termo “queixa”, utilizado indistintamente, na versão espanhola, para se referir tanto a “queixa” quanto à “reclamação”, o que exigiu, nesta tradução, de justificativa sobre a permanência do vocábulo, em respeito à versão da língua-base da Recopilação.

Embora o Brasil não tenha, até a presente data, ratificado a Convenção 87-OIT, que é estruturante da liberdade sindical, os princípios por ela expressos são, no geral, aplicáveis a este país, por força da vinculação à Constituição da OIT e dos fundamentos contidos no art. 8º da Constituição Federal. E, nisto, é importante a *Recopilação*, enquanto conjunto de verbetes que sintetizam julgamentos e apreciações das queixas ou representações pelo Comitê de Liberdade Sindical.

É preciso divulgar aos militantes do Direito do Trabalho as várias decisões do Comitê, incentivar sua leitura e estudos a seu respeito. Considerando que a



maioria dos sindicalistas brasileiros não falam outro idioma, mesmo que seja o espanhol, esta tradução se torna relevante para a popularização da recopilação onde ela deva, de fato, chegar, os sindicatos.

Como dito no início, mais do que simples tradução, esta obra contém notas explicativas realizadas pelo tutor do GRUPE, a fim de possibilitar uma melhor compreensão de alguns verbetes e esclarecer seu conteúdo para a aplicação mais adequada ao Direito brasileiro, especialmente considerando que parte do público leitor é pouco versado na matéria da Recopilação em apreço ou não tem formação jurídica. O objetivo, assim, foi o de disseminar o conhecimento a sindicalistas e estudantes, além dos profissionais em Direito, como juízes, procuradores, advogados e outros especialistas.

A obra está publicada na rede mundial de computadores exatamente para que seja mais amplamente alcançado o objetivo do GRUPE, consistente em disponibilizar aos sindicatos brasileiros e seus advogados, principalmente, e a todos que lidam com a matéria sindical, de forma mais frequente, esta tradução, no fito de divulgar conhecimento e estimular a prática das liberdades sindicais.

**Prof. Francisco Gérson Marques de Lima**  
Professor, organizador e tutor do GRUPE

**Texto da**  
**RECOPILAÇÃO 2018**



# Introdução

**1.** O Comitê de Liberdade Sindical é um órgão tripartite criado em 1951 pelo Conselho de Administração da Organização Internacional do Trabalho (OIT). O Comitê examina alegações de infrações aos princípios da liberdade sindical e do reconhecimento efetivo do direito de negociação coletiva, consagrados na Constituição da Organização Internacional do Trabalho (Preâmbulo), na Declaração de Filadélfia, e segundo o expressado pela Resolução da Conferência Internacional do Trabalho de 1970.

**2.** O Comitê está composto por nove membros titulares e nove suplentes, provenientes dos Grupos Governamental, dos Trabalhadores e dos Empregadores do Conselho de Administração, e conta ademais com um presidente independente. O Comitê se reúne três vezes por ano e, tendo em conta as observações transmitidas pelos governos, realiza um exame das queixas apresentadas contra eles e recomenda ao Conselho de Administração, segundo a situação, que um caso não requer um exame mais detido (informe definitivo), ou que se deve chamar a atenção do governo interessado sobre os problemas encontrados e instá-lo a tomar as medidas apropriadas para resolvê-los (informes provisionais ou nos quais o Comitê pede que se mantenha informado da evolução da situação). Finalmente, o Comitê pode ter que determinar se resulta apropriado tratar de obter o acordo do governo referido para que o caso seja elevado à Comissão de Investigação e de Conciliação.

**3.** As conclusões adotadas pelo Comitê em casos específicos estão destinadas a orientar aos Governos e as autoridades nacionais nas discussões e ações a realizar no cumprimento de suas recomendações em matéria de liberdade sindical e o reconhecimento efetivo do direito de negociação coletiva. Para chegar a suas conclusões e recomendações, o Comitê se fundamenta nos princípios da liberdade sindical e no reconhecimento efetivo do direito de negociação coletiva, tal como se expressou anteriormente, assim como na ampla experiência e profundo conhecimento de seus membros no âmbito das relações laborais. O objetivo dos procedimentos especiais em matéria de liberdade sindical não é de culpar ou castigar ninguém, senão de estabelecer um diálogo tripartite construtivo para promover o respeito dos direitos sindicais na lei e na prática. Ao realizar esta tarefa, o Comitê leva em consideração os distintos sistemas jurídicos e realidades nacionais.

**4.** A Oficina Internacional do Trabalho preparou esta publicação para compilar em forma concisa as conclusões do Comitê na aplicação dos princípios da liberdade sindical em mais de 3.200 casos, durante mais de 65 anos, até seu 379º informe (junho de 2016). A Oficina, mediante esta recopilação, dá cumprimento a uma resolução adotada por unanimidade na 54ª reunião da Conferência Internacional do Trabalho em 1970, que instou o Conselho de Administração a solicitar ao Diretor Geral publicar e difundir amplamente em forma concisa as decisões tomadas pelo Comitê de Liberdade Sindical. Seu objetivo é gerar consciência e orientar as reflexões para o respeito efetivo dos princípios fundamentais da liberdade sindical e do reconhecimento efetivo do direito de negociação coletiva. Desde sua primeira publicação em 1972, a Oficina tem atualizado esta recopilação em cinco ocasiões.

**5.** Nos doze anos transcorridos desde a publicação da edição anterior da recopilação, um maior conhecimento da OIT, uma maior compreensão de seus procedimentos especiais relacionados com a liberdade sindical, e o prestígio vinculado ao trabalho do Comitê têm sido acompanhados de um aumento significativo no número de queixas recebidas. Como resultado do conteúdo destas queixas, o Comitê se encontra no coração da evolução atual das dificuldades nas quais se enfrentam as organizações de empregadores e de trabalhadores e está chamado a considerar a importante evolução do mundo do trabalho e os novos problemas surgidos na área das relações coletivas de trabalho. Em consequência, durante os dez últimos anos, o Comitê teve que resolver questões até este momento inexploradas e adotar um número importante de novas conclusões e recomendações para dar uma resposta apropriada, imparcial e objetiva às alegações formuladas nas queixas apresentadas pelas organizações de empregadores e de trabalhadores.

**6.** Assim mesmo, o fato de embasar-se em decisões extraídas de conclusões adotadas anteriormente permite ao Comitê manter a continuidade nos critérios empregados para chegar a novas conclusões e, segundo corresponda ao caso individual, constatar que as alegações são fundadas ou que não requerem nenhuma ação adicional.

**7.** As conclusões e recomendações do Comitê têm sido formuladas a partir de queixas provenientes de organizações de trabalhadores ou de empregadores. A este respeito, convém assinalar que a maioria das queixas examinadas até agora pelo Comitê têm sido apresentadas por organizações de trabalhadores, ainda que o número de queixas apresentadas pelas organizações de empregadores tenha aumentado significativamente nos últimos decênios. Isto explica porque as formulações desta recopilação se refiram, muitas vezes, expressamente, a sindicatos ou a organizações de trabalhadores. Não obstante, os princípios

da liberdade sindical e o reconhecimento efetivo do direito de negociação coletiva têm vocação geral e estão destinados a proteger os direitos tanto das organizações de trabalhadores quanto das organizações de empregadores. Por conseguinte, as decisões do Comitê extraídas de conclusões anteriores e que se compilam neste documento também podem aplicar-se, *mutatis mutandis*, às organizações de empregadores.

**8.** Para orientar o leitor, na versão on line da recopilación, em cada uma das decisões pode-se acessar facilmente as referências correspondentes através de hiperlinks e listas que fazem referência aos informes respectivos, números de casos, verbetes pertinentes, assim como ao país e ao ano de publicação, dos casos discutidos até seu 379º informe (junho de 2016). A indicação de um país não tem a intenção nem pode utilizar-se para acusar ou condenar o país ou seu governo, senão apenas para facilitar o acesso ao texto completo do informe individual do caso, a cuja leitura se convida para obter maiores detalhes sobre o mesmo, incluído o contexto de suas conclusões e recomendações.

**9.** Recordando os princípios de universalidade, continuidade, previsibilidade, equidade e igualdade de tratamento, que se devem garantir no âmbito da liberdade sindical, tem-se publicado no site web da OIT uma versão on line facilmente acessível da recopilación. Como cada caso é único e deve considerar-se dentro de seu contexto específico, esta moderna interface facilitará o acesso ao exame completo dos casos pelo Comitê. A atualização regular em tempo real também se verá facilitada através desta ferramenta.



# Capítulo 01

## O Procedimento perante o Comitê de Liberdade Sindical e os interlocutores sociais

**Francisco Gérson Marques de Lima**

Professor, Doutor, Subprocurador-Geral do Trabalho, Tutor do GRUPE

### Função da OIT e o mandato 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 aplicação efetiva dos princípios gerais da liberdade sindical, que constitui uma das garantias primordiais para a paz e a justiça social. Ao cumprir sua responsabilidade a respeito, a Organização não deve vacilar em discutir a nível internacional casos cuja índole seja tal que afetem substancialmente o alcance dos fins e objetivos da OIT segundo se expõe na Constituição da Organização, na Declaração de Filadélfia e nas diferentes convenções relativas à liberdade sindical.

- **Anotação do GRUPE:** Sobre a origem histórica da OIT e outros temas de Direito Internacional do Trabalho, recomenda-se a leitura de:

LEÓN, Francisco Rafael O. L. *El derecho internacional laboral*. Bogotá: Universidad Católica de Colombia, 2015.

OIT. Oficina Internacional del Trabajo. *Las reglas de juego* – Una introducción a la actividad normativa de la Organización Internacional del Trabajo. Ginebra: OIT, edición del centenario, 2019.

ROCHA, C.J.; PORTO, L.V. et al. *A organização internacional do trabalho* – sua história, missão e desafios. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2020, vol. 1 (ebook).

SÜSSEKIND, Arnaldo. *Direito Internacional do Trabalho*. 2ª ed. São Paulo: LTr, 1987.

**2.** Em virtude de sua Constituição, a OIT foi criada em especial para melhorar as condições de trabalho e promover a liberdade sindical no interior dos diferentes países. Disto resulta que as matérias tratadas pela Organização a este respeito já não correspondem ao domínio reservado dos Estados e que a



ação que a Organização empreende a este fim não pode ser considerada como uma intervenção nos assuntos internos, pois entra no âmbito do encargo que a OIT recebeu de seus membros, com vistas a alcançar os objetivos que lhe tem sido atribuídos.

■ **Anotação do GRUPE:** Segundo sua página oficial, a OIT-Organização Internacional do Trabalho foi fundada em 1919 para promover a justiça social. "É a única agência das Nações Unidas que tem estrutura tripartite, na qual representantes de governos, de organizações de empregadores e de trabalhadores de 187 Estados-membros participam em situação de igualdade das diversas instâncias da Organização" (disponível em <https://www.ilo.org/pt-pt/regions-and-countries/americas/brasil/conheca-oit>, acessado em 20.08.2024).

■ **Anotação do GRUPE:** O Anexo à Constituição da OIT expressa os princípios que a regem (Declaração de Filadélfia, 1944):

"A Conferência reafirma os princípios fundamentais sobre os quais está embasada a Organização e, em especial, os seguintes:

- a) o trabalho não é uma mercadoria;
- b) a liberdade de expressão e de associação é uma condição indispensável a um progresso ininterrupto;
- c) a penúria, seja onde for, constitui um perigo para a prosperidade geral;
- d) a luta contra a carência, em qualquer nação, deve ser conduzida com energia incessante, e por um esforço internacional contínuo e conjugado, no qual os representantes dos empregadores e dos empregados discutam, em igualdade, com os dos Governos, e tomem com eles decisões de caráter democrático, visando o bem comum."

**3.** O Comitê lembra que o objetivo de todo procedimento instaurado pela Organização Internacional do Trabalho para o exame das alegações relativas a violações da liberdade sindical de trabalhadores e empregadores é promover e assegurar o respeito dos direitos sindicais tanto de direito como de fato.

**4.** A existência do Comitê deriva da obrigação de respeitar os princípios fundamentais definidos na Constituição e da preocupação dos mandantes da OIT por contribuir na aplicação efetiva dos princípios relativos à liberdade sindical.

**5.** O propósito geral do procedimento especial do Comitê de Liberdade Sindical não é criticar ou castigar ninguém, senão estabelecer um diálogo tripartite construtivo a fim de promover o respeito dos direitos sindicais de direito e de fato.

**6.** Desde sua criação em 1951, ao Comitê se tem outorgado competência para

examinar queixas sobre violações da liberdade sindical, independentemente de qual país interessado haja ratificado ou não as Convenções da OIT.

**7.** As queixas perante o Comitê podem ser apresentadas independentemente de que o país de que se trate haja ou não ratificado as convenções sobre liberdade sindical.

**8.** O procedimento do Comitê pode pôr-se em marcha em face de Estados que não tenham ratificado uma ou nenhuma das Convenções nº 87 e 98.

**9.** O encargo do Comitê consiste em determinar se uma situação concreta, sob o ponto de vista legislativo ou da prática, se ajusta aos princípios de liberdade sindical e de negociação coletiva derivados das convenções sobre estas matérias.

**10.** Embora [o Comitê] tenha lembrado que as questões de representação de uma organização na Conferência Internacional do Trabalho sejam da competência da Comissão de Verificação de Poderes [comitê de credenciais] da Conferência, o Comitê examinará este caso com base no parágrafo 6 do artigo 26 bis do Regulamento da Conferência Internacional do Trabalho e cumprirá seu encargo de analisar os aspectos relacionados com a liberdade sindical levantados pela Comissão de Verificação de Poderes.

**11.** As queixas podem ser interpostas não só em relação a atos do Governo, mas também em relação a atos de qualquer autoridade pública ou particular, que cerceie o exercício dos direitos sindicais.

**12.** Embora o recurso às instâncias judiciais internas, e independentemente de seu resultado, constitua um elemento que certamente deve ser tomado em consideração e que o governo pode fazer valer, o Comitê tem sempre estimado que, dado o caráter de suas responsabilidades, sua competência para examinar as alegações não está subordinada ao esgotamento dos procedimentos nacionais de recurso.

**13.** O encargo do Comitê não está relacionado com a Declaração da OIT de 1998, a qual prevê suas próprias normas regulamentares, senão que, em vez disso, deriva diretamente dos objetivos e propósitos estabelecidos na Constituição da OIT.

**14.** É competência do Comitê determinar se os elementos probatórios utilizados para estes efeitos resultam suficientes e até que ponto o são; esta apreciação se refere ao mérito do *caso e não pode* fundamentar uma decisão de inadmissibilidade do seu trâmite.

**15.** A apresentação de provas em sustentação das alegações nem sempre é fácil ou possível em todo tipo de alegações. O que é decisivo é a valoração das provas apresentadas (que se realiza quando o Comitê examina o caso), e que a existência de um interesse direto a nível de admissibilidade vem acreditada em todo caso quando as organizações querelantes alegam um descumprimento mais ou menos geral das normas legais em matéria de liberdade sindical.

**16.** Sempre que examina uma queixa, o Comitê tem em conta a situação do país, atendendo a fatores como a história das relações de trabalho na administração pública, o quadro social e o contexto econômico, mas os princípios de liberdade sindical se aplicam indistintamente e sem distinção aos países.

## **Âmbito de competência do Comitê de Liberdade Sindical**

- **Anotação do Grupo:** A OIT possui outros Comitês e Grupos de Trabalho, além do Comitê de Liberdade Sindical (CLS). Então, algumas matérias, que não são da competência do CLS, podem pertencer às atribuições de outro Comitê.

**17.** Quando as leis nacionais, incluídas aquelas interpretadas por tribunais superiores, vulneram os princípios da liberdade sindical, o Comitê sempre tem estimado que pertence às suas atribuições examinar as leis, assinalar orientações e oferecer assistência técnica da OIT para harmonizar as leis com os princípios da liberdade sindical definidos na Constituição da OIT ou nas convenções aplicáveis.

**18.** O Comitê tem solicitado em numerosas ocasiões que se modifique a legislação do país de que se trate. As medidas concretas que hão de se adotar para aplicar ditas recomendações e o procedimento interno que há de se aplicar a respeito deixam-se claramente na discrição do governo interessado.

**19.** O Comitê estima que quando lhe são submetidas alegações precisas e detalhadas relativas a um projeto de lei, a circunstância de que as mesmas se refiram a um texto sem força legal não é motivo suficiente para que não se pronuncie sobre o mérito das alegações apresentadas. O Comitê considerou que em tais casos é conveniente que o governo e as organizações querelantes conheçam a opinião do Comitê sobre um projeto de lei antes de sua adoção, dado que o governo, que conta com a iniciativa na matéria, pode introduzir eventuais modificações.

**20.** O Comitê não tem competência para interpretar o alcance das normas

legais nacionais, o que cabe às autoridades competentes nacionais e, em último caso, às autoridades judiciais.

**21.** Quando reclamações específicas tenham sido examinadas pela judicatura nacional, incluída a Suprema Corte, a qual haja pronunciado uma decisão definitiva, o Comitê deseja destacar que não adotará uma posição quanto a saber se a interpretação da legislação nacional feita pelos tribunais se baseia nas circunstâncias particulares.

**22.** No âmbito de seu encargo, cabe ao Comitê examinar em que medida pode se ver afetado o exercício dos direitos sindicais nos casos de alegações de atentados contra as liberdades civis.

**23.** Embora não incumba ao Comitê pronunciar-se sobre questões relativas à ocupação ou administração de territórios, incumbe ao governo do país ocupante respeitar, em sua qualidade de Membro da OIT, os princípios contidos na Constituição da OIT em matéria de liberdade sindical, referente aos territórios ocupados nos quais não se aplica sua legislação nacional e nos quais com referência à OIT não emana para dito Membro nenhuma obrigação pela ratificação das convenções internacionais sobre a liberdade sindical. A este respeito, o Comitê lembrou que sua competência se exerce independentemente da ratificação das convenções sobre liberdade sindical.

**24.** O Comitê não é competente para tratar de pedidos de natureza puramente política, porém lhe incumbe examinar as disposições de natureza política adotadas por um governo na medida em que possam ter repercussões sobre o exercício dos direitos sindicais.

**25.** Os casos de ameaças de morte de sindicalistas e de roubo a organizações sindicais ou a sindicalistas formam parte das matérias em que o Comitê tem plena competência.

**26.** As questões da representação de uma organização na Conferência Internacional do Trabalho e a conformação de delegações para a Conferência são da competência da Comissão de Verificação de Poderes da Conferência.

**27.** O Comitê tem competência para examinar as alegações sobre obstáculos ao exercício dos direitos de organização coletiva dos trabalhadores subcontratados do setor de metal.

**28.** As questões relativas à legislação tributária geral não são de competência do Comitê, a menos que dita legislação seja utilizada na prática para interferir em atividades sindicais.

**29.** Não é atribuição do Comitê pronunciar-se sobre as questões relativas à reforma agrária, salvo na medida em que as medidas de aplicação impliquem uma discriminação contra dirigentes empregadores, ou se refram a empresas que empreguem trabalhadores onde se aleguem violações às Convenções nº 87 ou 98.

**30.** O Comitê não tem competência em matéria de legislação sobre seguridade social.

**31.** A adoção de um regime legal de pensões não recai de maneira geral no âmbito de competência do Comitê. Não obstante, este pode examinar em qual medida, ao se adotar dito regime, tem-se respeitado os princípios da liberdade sindical.

**32.** As alegações relativas ao caráter regressivo e inconstitucional de uma reforma trabalhista relativa a um instituto de seguridade social e as irregularidades no processo legislativo vão mais além das atribuições do Comitê.

**33.** O Comitê não tem competência para examinar as alegações de despedidas a menos que impliquem em uma discriminação antissindical.

**34.** Não é da atribuição do Comitê determinar as medidas legislativas e regulamentares que deva adotar o Governo para estabelecer as condições mínimas de emprego e contratação de um determinado setor.

**35.** O Comitê não tem atribuição para pronunciar-se nem se pronunciará sobre o mérito do recurso a contratos de duração determinada ou indeterminada.

**36.** O Comitê deseja assinalar que sua competência se circunscreve à verificação de que a legislação e a prática nacionais respeitam o exercício dos direitos sindicais consagrados nas convenções em matéria de liberdade sindical e não inclui o exame do regime e a duração dos contratos de trabalho ou o do nível das condições de trabalho, pelo qual só pode ocupar-se do problema fixado desde um ângulo muito restrito: a incidência na prática dos contratos de curta duração que se repitam indefinidamente no exercício dos direitos sindicais.

**37.** O Comitê lembrou que sua competência se refere a casos de violações de liberdade sindical e não a casos de abusos em matéria de intermediação laboral ou de utilização abusiva de contratos temporários, ainda que afetem muitos trabalhadores, assim como só lhe cabe pronunciar-se sobre as alegações apresentadas pelo sindicato querelante, que estabelecem conexão entre esses casos e a filiação ou atividades sindicais dos afetados.

**38.** Num caso que analisava sobre acusações de malversação de fundos, o Comitê estimou que não lhe correspondia deslindar as responsabilidades, já que esta tarefa incumbia às autoridades judiciais e que tomaria nota das decisões que as mesmas adotem.

**39.** O Comitê recorda que não tem competência para examinar alegações relacionadas com o direito à moradia.

**40.** Embora o Comitê não esteja em condições de opinar sobre o direito legal de que residira no país, tampouco entra na atribuição do Comitê examinar a política de imigração de um país que não guarde relação com a liberdade sindical.

**41.** Num caso no qual o querelante afirmava que a despedida dos trabalhadores era injustificada, sem alegar especificamente que a dispensa obedecera a motivos de discriminação antissindical ou a de qualquer outra violação do princípio da liberdade sindical, o Comitê considerou que esta alegação não requeria um exame mais detido.

**42.** O Comitê lembra que só lhe cabe pronunciar-se sobre alegações de programas e processos de reestruturação ou de racionalização econômica, impliquem isto ou não redução de pessoal ou transferência de empresas ou serviços do setor público ao setor privado, na medida em que hajam dado lugar a atos de discriminação ou de ingerência antissindicais.

**43.** A questão das competências dos tribunais é um assunto que emana da legislação nacional. A única função do Comitê consiste em assegurar-se de que as decisões adotadas sejam conformes com os princípios da liberdade sindical.

## **Obrigações fundamentais dos Estados Membros em matéria de direitos humanos e de direitos sindicais**

**44.** Quando um Estado decide ser Membro da Organização Internacional do Trabalho, aceita os princípios fundamentais definidos na Constituição e na Declaração de Filadélfia, incluídos os relativos à liberdade sindical.

- **Anotação do Grupe:** A Convenção 87-OIT, sobre liberdades sindicais, constitui a base para as decisões do Comitê de Liberdade Sindical, sendo que os presentes verbetes (= precedentes ou enunciados) são baseados em suas disposições. Porém, a ausência de ratificação desta Convenção por um país membro não o isenta de cumprir os princípios de liberdade sindical, pois consagrados sinteticamente na Constituição da OIT e em outras Convenções internacionais.

**45.** A adesão de um Estado à Organização Internacional do Trabalho lhe impõe o respeito, em sua legislação, dos princípios da liberdade sindical e das convenções que haja ratificado livremente.

■ **Anotação do GRUPE:**

As principais Convenções sobre relações coletivas de trabalho são:

- Convenção 87 (liberdade sindical e proteção do Direito Sindical – não ratificada pelo Brasil, até a publicação desta obra);
- Convenção 98 (direito de organização e negociação coletiva);
- Convenção 135 (representação dos trabalhadores na empresa);
- Convenção 141 (proteção à organização coletiva dos trabalhadores rurais);
- Convenção 151 (liberdade sindical e negociação coletiva na Administração Pública);
- Convenção 154 (negociação coletiva).

**46.** A última responsabilidade para garantir o respeito dos direitos da liberdade sindical incumbe ao Governo.

**47.** A liberdade sindical constitui uma das garantias primordiais para a paz e a justiça social. Por ocasião da Declaração sobre a Justiça Social de 2008, os Estados Membros da OIT se comprometem a respeitar, promover e tornar realidade os princípios e direitos fundamentais no trabalho, prestando especial atenção à liberdade sindical e ao reconhecimento efetivo da negociação coletiva, por revestirem particular importância para o alcance dos quatro objetivos estratégicos do Programa de Trabalho Decente da OIT.

**48.** Todos os Estados têm a obrigação de respeitar plenamente os compromissos assumidos com a ratificação de convenções da OIT. Embora a forma com que se garanta a aplicação de uma convenção ratificada de direito e de fato varie de um Estado a outro devido ao regime constitucional e jurídico interno, não se pode questionar o fundamento de dita obrigação.

**49.** O Governo tem a responsabilidade de velar pela aplicação das convenções internacionais do trabalho em matéria de liberdade sindical, que haja ratificado livremente, e que devem ser respeitadas por todas as autoridades estatais, inclusive as judiciais.

**50.** O Comitê lembra ao Governo que lhe incumbe velar pela aplicação das convenções internacionais sobre a liberdade sindical livremente ratificadas, cujo respeito impõe a todas as autoridades do Estado, e que a inviolabilidade das instalações sindicais constitui uma das liberdades civis essenciais para

o exercício dos direitos sindicais. O Comitê confia em que o Governo velará particularmente pelo respeito cabal desses princípios no futuro.

**51.** O Comitê deseja realçar, neste aspecto, que, quando um Estado decide ser Membro da Organização, aceita os princípios fundamentais definidos na Constituição e na Declaração de Filadélfia, incluídos os relativos à liberdade sindical. Por isso, espera-se que todos os Estados Membros da OIT cumpram esses princípios expressos e desenvolvidos nas convenções fundamentais sobre liberdade sindical e negociação coletiva; esta obrigação também se aplica, segundo o Comitê, às embaixadas, consulados e demais escritórios, uma vez que são partes integrantes da administração pública.

- **Anotação do Grupe:** Embora a Convenção 87-OIT seja estruturante das liberdades sindicais, o fato de um país membro não a ter ratificado não significa que esteja desvinculado das liberdades consagradas pela Constituição dessa organização. É que a Constituição da OIT contém regras e princípios que informam as Convenções e Recomendações e trazem consigo disposições gerais sobre dignidade no trabalho e liberdade sindical.

**52.** Em virtude do artigo 19, parágrafo 8 da Constituição da OIT, em nenhum caso poderá considerar-se que a adoção de uma convenção ou de uma recomendação pela Conferência, ou a ratificação de uma convenção por qualquer Membro, desprezará qualquer lei, sentença, costume ou acordo que garanta aos trabalhadores condições mais favoráveis que as previstas na convenção ou na recomendação.

- **Anotação do Grupe:** Estabelece o art. 19 da Constituição da OIT: “8. *Em caso algum, a adoção, pela Conferência, de uma convenção ou recomendação, ou a ratificação, por um Estado-Membro, de uma convenção, deverão ser consideradas como afetando qualquer lei, sentença, costumes ou acordos que assegurem aos trabalhadores interessados condições mais favoráveis que as previstas pela convenção ou recomendação.*”

**53.** Os direitos sindicais, igual aos demais direitos humanos fundamentais, devem ser respeitados qualquer que seja o nível de desenvolvimento do país em causa.

**54.** O Comitê há se referido à Declaração tripartite de princípios sobre as empresas multinacionais e a política social, adotada pelo Conselho de Administração da OIT em novembro de 1977, que estabelece que (parágrafo 46 da Declaração, emendada em novembro de 2000): “Quando os governos dos países anfitriões oferecem incentivos especiais para atrair investimento



estrangeiro, estes incentivos não devem incluir nenhuma limitação à liberdade sindical dos trabalhadores nem ao direito de sindicalização e de negociação coletiva”.

**55.** Um Estado não pode utilizar o argumento de que outros compromissos ou acordos possam justificar a não aplicação de convenções ratificadas da OIT.

- **Anotação do Grupo:** O CLS/OIT trata, aqui, do conflito de normas e tratados internacionais, primando pela harmonização entre eles. De fato, pode ser que o Estado membro tenha ratificado certa Convenção da OIT; mas, também tenha ratificado outro tratado internacional, que, na sua aplicação concreta, entre em conflito normativo com a primeira. A Convenção de Viena (1969) rege a aplicação e interpretação dos tratados, sobretudo a partir de seu art. 30, do qual se destacam os itens 2 e 3, do seguinte teor:

*“2 - Quando um tratado estipular que está subordinado a um tratado anterior ou posterior ou que não deve ser considerado incompatível com esse outro tratado, as disposições deste último prevalecerão.*

*3 - Quando todas as partes no tratado anterior são igualmente partes no tratado posterior, sem que o tratado anterior tenha cessado de vigorar ou sem que a sua aplicação tenha sido suspensa nos termos do artigo 59, o tratado anterior só se aplica na medida em que as suas disposições sejam compatíveis com as do tratado posterior”.*

**56.** O nível de proteção do exercício dos direitos sindicais que se deriva das disposições e princípios das Convenções nº 87 e 98 constitui um mínimo ao qual podem acrescentar-se – e é desejável que se acrescentem – outras garantias suplementares derivadas do sistema constitucional e legal de um dado país, da tradição em matéria de relações profissionais, da ação sindical ou da negociação entre os interessados.

**57.** Perante queixas apresentadas contra um governo por violação dos direitos sindicais, o Comitê lembrou que um governo que o sucede no mesmo Estado não pode, pelo só fato dessa mudança, fugir à responsabilidade contraída pelos fatos supervenientes ao governo precedente. O novo governo é, em todo caso, responsável por todas as consequências que possam ter ditos acontecimentos. Quando em um país muda o regime de governo, o novo deve adotar todas as disposições necessárias para amenizar os efeitos que possam continuar produzindo desde seu acesso ao poder, fatos pertinentes aos quais se haja apresentado uma queixa, embora se tenham produzido sob o regime anterior.

## **Obrigações dos governos no âmbito do procedimento perante**

## o Comitê de Liberdade Sindical

**58.** O Comitê está convencido de que, embora este procedimento proteja os governos contra as acusações infundadas, estes devem reconhecer, à sua vez, a importância que tem apresentar, com vistas a um exame mais detido, respostas detalhadas/precisas/exatas sobre o mérito dos fatos alegados.

**59.** Em todos os casos que se tenham submetido desde sua criação, considera-se que as respostas dos governos contra os quais se apresentam queixas não devem limitar-se a observações de caráter geral.

**60.** Embora não se haja fixado nenhum prazo de prescrição para o exame das queixas, seria muito difícil, se não impossível, que um governo respondesse de maneira detalhada em relação a acontecimentos que remontam a um passado distante.

- **Anotação do Grupe:** As queixas são consideradas aqui como reclamações em face de Estados ou Governos que descumpram normas da OIT. Não há prazo prescricional para a formulação de demandas desta natureza. Assim, a qualquer momento, elas podem ocorrer. Mas o presente verbete reconhece que o passar dos tempos pode comprometer sua análise pelo Comitê.

Quando um caso é catalogado como provisório, isto se deve a que o Comitê necessita de certas informações do Governo ou de querelantes a respeito de alguns dos aspectos do caso para poder pronunciar-se sobre o mérito quanto a estes aspectos. Não obstante, entre todas as questões do caso, podem haver algumas sobre as quais não requeira maior informação, o que permite ao Comitê manifestar-se sobre o mérito pertinente a estas. Ditas recomendações já podem ser cumpridas pelo Governo.

**61.** Quando um caso é catalogado como provisório, deve-se a que o Comitê necessita de certas informações do Governo ou dos querelantes a respeito de alguns de seus aspectos para poder se pronunciar mais aprofundadamente quanto a estes pontos. Sem embargo, entre todas as questões do caso, pode haver algumas sobre as quais não se requeira maior informação, o que permite ao Comitê aprofundar-se a seu respeito. Ditas recomendações já podem ser cumpridas pelo Governo.

## Funções das organizações de trabalhadores e de empregadores

**62.** É indispensável o desenvolvimento de organizações livres e independentes e a negociação com o conjunto dos integrantes do quadro social para que um governo possa encarar os problemas econômicos e sociais, e resolvê-los da

melhor maneira no interesse dos trabalhadores e da nação.

**63.** A missão fundamental dos sindicatos deve consistir em assegurar o desenvolvimento do bem-estar econômico e social de todos os trabalhadores.

- **Anotação do Grupe:** O verbete trata de um dos interesses e obrigações dos sindicatos, o de defender os trabalhadores, promovendo-lhes o bem-estar. Esta função é, na realidade, a justificativa existencial dos sindicatos e deve prevalecer sobre os interesses da própria entidade, quando não puderem ser, ambos, conjugados ou harmonizados. A Convenção de Viena (1969, ratificada pelo Brasil em 2009, com reservas) rege a aplicação e interpretação dos tratados.

**64.** Os interesses profissionais e econômicos que os trabalhadores e suas organizações defendem abrangem não só a obtenção de melhores condições de trabalho ou as reivindicações coletivas de ordem profissional, senão que englobam também a busca de soluções das questões de política econômica e social, dos problemas que surgem na empresa e que interessam diretamente aos trabalhadores.

**65.** Não cabe limitar estritamente a ação das organizações sindicais apenas à esfera profissional. Com efeito, a eleição de uma política geral, particularmente no terreno econômico, acarreta consequências que repercutem sobre a situação dos assalariados (remuneração, férias, condições de trabalho, andamento dos negócios etc.).

- **Anotação do Grupe:** A política, a que se referem estes verbetes, não é a partidária, mas, sim, a econômica, aquela que afeta as relações de trabalho e as condições salariais ou de condições laborais dos trabalhadores. A Recopilação de 2018 trouxe uma maior abertura à politização dos sindicatos, comparativamente às versões anteriores. Vejam-se, neste sentido, os verbetes nº 721, 729 e 729, desta Recopilação.

**66.** No exercício dos direitos de liberdade sindical os trabalhadores e suas organizações devem respeitar o direito do país, que à sua vez deve respeitar os princípios da liberdade sindical.

- **Anotação do Grupe:** Os princípios de liberdade sindical situam-se num contexto de ordem pública, interesses sociais mais amplos e legislação inderrogável por vontade de interesses de grupos. Ao lado das disposições constitucionais de cada país, estes são os marcos definidores da liberdade sindical, que não é absoluta. O verbete ou precedente orienta por uma harmonização hermenêutica (v. verbete 79).



# Capítulo 02

## Direitos sindicais, direitos das organizações de empregadores e liberdades públicas

**Marília Costa Barbosa Fernandes**

Advogada, Mestre, membro do GRUPE

**Maíra Câmara Veloso de Maupeou**

Graduada em Direito, advogada, Membro do GRUPE

### Princípios gerais

**67.** O Comitê tem considerado conveniente reafirmar a importância que cabe atribuir aos princípios fundamentais enunciados na Declaração Universal de Direitos Humanos, uma vez que sua violação pode comprometer o livre exercício de direitos sindicais.

- **Anotação do Grupe:** Os direitos sindicais, enquanto modalidades de direitos sociais, também são direitos humanos, encontrando-se na base da construção dos direitos trabalhistas. De fato, a legislação de proteção ao trabalho, no mundo todo, deve muito à atividade de reivindicação dos sindicatos. Tais direitos devem ser interpretados em harmonia com outros princípios e normas-regras estabelecidos pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1948, na Declaração Universal de Direitos Humanos. Na verdade, outros tratados também devem ser considerados na aplicação e interpretação de normas sobre direitos sociais, como o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Decreto 591.1992), o Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos (Decreto 592.1992), o Pacto de San José da Costa Rica (Dec. 678-1992), todos estes ratificados pelo Brasil, por meio dos Decretos acima mencionados.

**68.** Em muitas ocasiões, o Comitê tem sublinhado a importância do princípio afirmado em 1970 pela Conferência Internacional do Trabalho na sua resolução sobre os direitos sindicais e sua relação com as liberdades civis, em que se reconhece que “os direitos conferidos às organizações de trabalhadores e de empregadores são baseados no respeito pelas liberdades civis listadas,

em particular, na Declaração Universal dos Direitos Humanos e no Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, e que o conceito de direito sindical carece totalmente de sentido quando não existem tais liberdades civis”.

**69.** O Comitê tem considerado que o sistema democrático é fundamental para o exercício dos direitos sindicais.

**70.** Os direitos das organizações de empregadores e de trabalhadores só podem ser exercidos no âmbito de um sistema que garanta um respeito efetivo dos demais direitos humanos fundamentais.

**71.** Um movimento sindical verdadeiramente livre e independente só pode se desenvolver dentro do respeito aos direitos humanos fundamentais.

- **Anotação do GRUPE:** Esta referência é ao contexto em que os sindicatos se encontram, pois, nos países em que os direitos humanos não sejam assegurados, dificilmente se terá um movimento sindical livre e independente. Afinal, as liberdades sindicais se encontram na categoria de direitos humanos, na modalidade de direitos sociais e de direitos de participação.

**72.** O governo tem a obrigação inevitável de promover e defender um ambiente social em que o respeito às disposições jurídicas seja a única forma de garantir o respeito e a proteção das pessoas.

**73.** Devem ser adotadas todas as medidas adequadas para garantir que, qualquer que seja a tendência sindical, os direitos sindicais possam ser exercidos com normalidade, dentro do respeito aos direitos humanos fundamentais e em um ambiente desprovido de violência, pressões, medos e ameaças de todos os tipos.

- **Anotação do Grupe:** A OIT compreende o sindicalismo numa ambiência de democracia, em que as oposições devem ser respeitadas e ouvidas. As tendências e divergências ideológicas são inerentes a um sindicalismo livre, tanto perante o Estado, quanto internamente, na sua organização e administração, bem ainda na forma de funcionamento e nos processos eleitorais.

**74.** O Comitê solicitou a um governo que assegurasse que as medidas de emergência destinadas a garantir a segurança nacional de modo algum impedissem o exercício de direitos e atividades sindicais legítimos, incluindo greves de sindicatos, independentemente de sua orientação filosófica ou política, em um clima de segurança completa.

**75.** Para que o contributo dos sindicatos e das organizações de empregadores

tenha o grau de utilidade e credibilidade desejado, é necessário que sua atividade se desenvolva em um clima de liberdade e segurança. Isso implica que, em uma situação em que considerem que não desfrutam das liberdades essenciais para realizar sua missão, os sindicatos e as organizações de empregadores podem reclamar o reconhecimento e o exercício dessas liberdades e que tais reivindicações devem ser consideradas como atividades sindicais legítimas.

**76.** Não pode se desenvolver um movimento sindical livre dentro de um regime que não garante os direitos fundamentais, em especial o direito dos trabalhadores sindicalizados de se reunir nas instalações sindicais, o direito à livre opinião verbal e escrita, e o direito de trabalhadores sindicalizados a contar, em caso de detenção, com as garantias de um processo judicial regular, iniciado o mais rapidamente possível.

**77.** A Conferência Internacional do Trabalho declarou que o direito de reunião, a liberdade de opinião e de expressão e, em particular, o direito a não ser molestado por suas opiniões e o de buscar e receber informações e opiniões e divulgá-las sem limites de fronteiras por qualquer meio de expressão, constituem liberdades civis que são essenciais para o exercício normal dos direitos sindicais (resolução sobre os direitos sindicais e sua relação com as liberdades civis, adotada na 54ª. reunião, em 1970).

**78.** A política de todo governo deve ter como objetivo o cumprimento dos direitos humanos.

**79.** Embora o fato de ter um mandato sindical não confira ao seu titular uma imunidade que lhe permita transgredir as disposições legais em vigor, estas, por sua vez, não devem prejudicar as garantias básicas em matéria de liberdade sindical, nem sancionar atividades que, conforme os princípios geralmente reconhecidos na matéria, devem ser consideradas como atividades sindicais lícitas.

- **Anotação do Grupo:** O Comitê ressalta a importância da liberdade e das garantias aos dirigentes sindicais. No entanto, põe em relevo outras liberdades e direitos sindicais, além de enquadrá-las no plano da legalidade, sendo que a legislação não deve comprometer a existência da liberdade sindical. Entenda-se esta posição do Comitê como um apelo para a harmonização entre estes interesses. É o que se encontra expresso também no verbete 66. Assim se deve compreender tal inteligência com as disposições do tópico intitulado “Direito à vida, à segurança da pessoa e à integridade física ou moral da pessoa”, logo mais à frente, a partir do verbete 81.

**80.** Não devem ser utilizadas acusações de condutas criminais com o fim de assediar sindicalistas devido à sua filiação ou atividades sindicais.

### **Direito à vida, à segurança da pessoa e à integridade física ou moral da pessoa**

**81.** O direito à vida é o pressuposto básico do exercício dos direitos consagrados na Convenção n. 87.

**82.** A liberdade sindical só pode ser exercida em uma situação em que são respeitados e garantidos plenamente os direitos humanos fundamentais, em particular, os relativos à vida e à segurança da pessoa.

- **Anotação do Grupe:** Os direitos sindicais são “direitos humanos” e, como tais, devem conviver em harmonia com os demais direitos humanos, os quais, quando positivados pela Constituição do Estado membro, são denominados de “direitos fundamentais”. O presente verbete há de ser visto sob duas óticas: primeira, que a liberdade sindical depende do reconhecimento de direitos humanos, instância jurídica que assegura direitos a todos, pessoas físicas e pessoas jurídicas; segunda, que a dita liberdade não convive com os regimes de exceção ou em situações de desrespeito à vida e à segurança. Há direitos das pessoas naturais, como o de locomoção e de integridade; outros, comuns às pessoas jurídicas, como a liberdade ideológica, de atividade, do processo legal; além daquelas de proteção às instalações e propriedades das organizações de empregadores e trabalhadores.

**83.** A liberdade sindical só pode ser exercida em uma situação em que são respeitados e garantidos os direitos humanos fundamentais, em particular os relacionados com a vida, a segurança da pessoa, o devido processo e a proteção das instalações e propriedades das organizações de trabalhadores e empregadores.

**84.** Os direitos das organizações de trabalhadores e de empregadores só podem ser exercidos em um clima desprovido de violência, de pressões ou de ameaças de toda índole contra os dirigentes e afiliados de tais organizações, e incumbe aos governos garantir o respeito a este princípio.

**85.** É importante que se tomem medidas firmes para evitar ameaças, declarações de incitamento ao ódio e saques contra pessoas e organizações que defendem legitimamente os seus interesses no quadro das Convenções núms. 87 e 98, as quais foram ratificadas pelo Estado em questão. Os direitos das organizações de trabalhadores e de empregadores só podem desenvolver-se em um clima isento de violência, intimidação e de temor, já que esse tipo



de situação de insegurança é incompatível com as exigências da Convenção núm. 87.

**86.** Um movimento sindical verdadeiramente livre e independente não pode se desenvolver em um clima de violência e incerteza.

**87.** Um movimento sindical livre e independente só pode desenvolver-se em um clima isento de violência, ameaças e pressões, assim como cabe ao Governo garantir que os direitos sindicais possam ser desenvolvidos com total normalidade.

**88.** O exercício dos direitos sindicais é incompatível com qualquer tipo de violência ou ameaça e cabe às autoridades investigar sem demora e nesse caso sancionar qualquer ato dessa índole.

**89.** Um clima de violência que dá lugar ao assassinato ou ao desaparecimento de líderes sindicais ou a atos de agressão contra as instalações e os bens das organizações de trabalhadores e empregadores constitui um sério obstáculo para o exercício dos direitos sindicais; tais atos exigem medidas severas por parte das autoridades.

**90.** Os atos de intimidação e violência física contra sindicalistas constituem uma violação grave dos princípios da liberdade sindical e a falta de proteção contra tais atos comporta uma impunidade de fato, o que apenas reforça um clima de temor e incerteza muito prejudicial ao exercício dos direitos sindicais.

**91.** Os fatos imputáveis a particulares mantêm os Estados responsáveis pela obrigação de diligência e intervenção para prevenir as violações aos direitos humanos. Consequentemente, os governos devem procurar não violar seus deveres de respeito aos direitos e liberdades individuais, bem como o seu dever de garantir o direito à vida de sindicalistas.

**92.** A mera ausência de um conflito laboral ou campanha sindical não descarta necessariamente um vínculo dos delitos contra sindicalistas com o exercício da afiliação, cargo ou atividades sindicais.

**93.** Vincular injustamente os sindicatos com o movimento subversivo tem um efeito estigmatizante e coloca, geralmente, os dirigentes e afiliados sindicais em uma situação de extrema insegurança.

- **Anotação do Grupo:** O verbete aborda, à sua maneira, a criminalização do movimento sindical, como o enquadramento da conduta coletiva na qualidade de crimes de formação de quadrilha ou de atos de terrorismo. Enquanto caracterizada a atividade sindical, com o propósito tipicamente de reivindicação coletiva e defesa

de trabalhadores, sem violência, tais movimentos não podem ser tipificados como modalidades criminosas. A legislação nacional que estabeleça tipos penais da atuação propriamente sindical deve ser denunciada aos órgãos internacionais, após esgotados os mecanismos e instâncias internas.

**94.** O assassinato, o desaparecimento ou o grave lesionamento de dirigentes sindicais e sindicalistas exigem a realização de investigações judiciais independentes com o fim de esclarecer plenamente, no mais breve prazo, os fatos e as circunstâncias em que ocorreram os referidos assassinatos e, na medida do possível, determinar as responsabilidades, punir os culpados e evitar a repetição dos mesmos.

**95.** Os crimes tais como execuções extrajudiciais, devido à sua gravidade, devem ser investigados e o processo judicial deve ser iniciado *ex officio*, isto é, ainda que na ausência de uma denúncia penal formal apresentada por uma vítima ou parte afetada.

- **Anotação do Grupe:** No sistema brasileiro, a exemplo da maioria dos países, o Judiciário precisa de provocação para que a máquina da justiça se mova. No entanto, há outras instâncias estatais que podem e devem atuar de ofício em situações graves, como a narrada por estes verbetes. Pode-se citar o Ministério Público e os órgãos de fiscalização do trabalho, cada qual no seu âmbito de atuação.

**96.** É importante que as investigações forneçam resultados concretos a fim de poder determinar com fiabilidade os fatos produzidos, os motivos dos mesmos e seus responsáveis para poder aplicar as sanções correspondentes e poder trabalhar para evitar que os mesmos se repitam no futuro.

**97.** O Governo tem a responsabilidade de tomar as medidas necessárias para que os culpados sejam identificados e castigados – em particular, garantindo que as testemunhas, que são cruciais para identificar eficazmente e processar os suspeitos, recebam uma proteção adequada – e para prevenir eficazmente a repetição das violações dos direitos humanos. A este respeito, o Comitê considera que, mesmo quando não haja apresentação formal de acusações, cada caso deve ser investigado a fundo e que, nos casos em que se tenha apresentado testemunhas, estas devem gozar de uma proteção adequada.

**98.** O Comitê sublinha a importância de que os autores sejam sancionados com uma pena proporcional aos delitos cometidos e se compense a organização dos empregadores pelas perdas e danos causados por esses atos ilegais.

**99.** As investigações devem centrar-se não só no autor individual do delito,

mas também nos instigadores intelectuais, a fim de que prevaleça a verdadeira justiça e para prevenir de maneira significativa futuros atos de violência contra sindicalistas. É fundamental que também se determine devidamente a responsabilidade na cadeia de comando quando os delitos são cometidos por pessoal militar ou da polícia, a fim de que possam ser transmitidas as instruções correspondentes em todos os níveis e que todos os envolvidos sejam responsabilizados a fim de efetivamente antecipar que tais atos sejam repetidos.

**100.** O Comitê solicitou a um Governo que tome as instruções apropriadas de alto nível para: i) pôr fim à presença militar prolongada dentro dos lugares de trabalho, o que pode ter um efeito intimidatório nos trabalhadores que desejam participar em atividades sindicais legítimas e criar um clima de desconfiança pouco propício para o estabelecimento de relações laborais harmoniosas; ii) assegurar-se de que as medidas de emergência destinadas a velar pela segurança nacional não impeçam de modo algum o exercício dos direitos e atividades sindicais legítimos, incluídas as greves dos sindicatos, independentemente de sua orientação filosófica ou política, em um clima de completa segurança, e iii) garantir a observância estrita das devidas garantias processuais no contexto de qualquer operação de vigilância ou interrogatório levado a cabo pelo exército e a polícia, de forma que se garanta que as organizações de trabalhadores possam exercer seus direitos legítimos em um clima desprovido de violência, de pressões ou de ameaças de qualquer índole contra os dirigentes e afiliados de tais organizações.

**101.** Todos os atos de violência alegados contra trabalhadores sindicalizados que defendem de algum modo os interesses dos trabalhadores devem ser investigados minuciosamente e se deve dar plena consideração a toda possível relação direta ou indireta entre um ato violento e a atividade sindical.

- **Anotação do Grupo:** A proteção contra atos de violência não é dirigida apenas aos sindicalistas. Abrange, de um modo geral, todos quantos desempenham alguma atividade de representação ou de defesa de trabalhadores, porque há exposição neste atuar e riscos desses defensores. Compreende-se esta posição do Comitê porque, de fato, a proteção é a quem defende grupos de trabalhadores, não se tratando, pois, de privilégio da condição de sindicalista.

**102.** É importante que todas as situações de violência contra sindicalistas, sejam estas assassinatos, desaparecimentos ou ameaças, sejam devidamente investigadas e seja sublinhado que o mero início da investigação não põe fim à missão do Governo, mas que este deve colocar todos os meios ao alcance para que as mesmas culminem com a determinação dos culpados e sua sanção.

**103.** O Comitê condenou a existência e atuação das organizações paramilitares que declaram objetivo militar aos sindicalistas em violação aos direitos humanos e aos princípios da liberdade sindical. O Comitê recorda ao Governo sua responsabilidade na erradicação de tais grupos.

- **Anotação do Grupo:** A atividade sindical não é militar nem paramilitar. Trata-se de movimento tipicamente social, de legítima reivindicação e defesa de interesses dos trabalhadores, não sendo apropriado que qualquer Estado ou autoridade confira interpretação diferente, exceto se outros elementos caracterizadores de atividade paramilitar estiverem presentes, como a organização armada, estratégias de guerrilhas, uso de equipamentos de destruição etc. Os grupos paramilitares ou militares constituídos para atacarem o sindicalismo ou que se prestem a esta finalidade ofendem os princípios dos direitos humanos e, assim, devem ser erradicados pelo Estado, sob pena de responsabilidade.

**104.** Nos casos em que a polícia intervém para dispersar reuniões públicas ou manifestações, havendo perda de vidas ou feridos, o Comitê tem dado grande importância a que se proceda, imediatamente, a uma investigação imparcial detalhada dos fatos e se inicie um procedimento legal regular para estabelecer os motivos da ação empreendida pela polícia e demarcar responsabilidades.

**105.** Quando ocorrem ataques à integridade física ou moral, o Comitê tem considerado que a realização de uma investigação judicial independente deve ser realizada sem demora, uma vez que é um método especialmente apropriado para esclarecer plenamente os fatos, determinar as responsabilidades, punir os culpados e prevenir a repetição de tais atos.

**106.** Quando em poucas ocasiões as investigações judiciais sobre assassinatos e desaparecimentos de sindicalistas têm tido êxito, o Comitê tem considerado imprescindível identificar, processar e condenar os culpados e salienta que uma situação assim dá lugar à impunidade de fato dos culpados, agravando o clima de violência e insegurança, o que é extremamente prejudicial para o exercício das atividades sindicais.

**107.** Em um caso relativo a um grande número de homicídios de dirigentes sindicais e sindicalistas, o Comitê instou um Governo a garantir que o Ministério Público solicite de maneira sistemática informações às organizações sindicais envolvidas para determinar a pertinência das vítimas ao movimento sindical e para identificar os possíveis motivos antissindicais dos delitos objeto de investigação.

**108.** Em relação aos casos de violência física ou verbal contra dirigentes empregadores ou trabalhadores e suas organizações, o Comitê sublinha que

a ausência de julgamentos contra os culpados comporta uma impunidade de fato que agrava o clima de violência e de insegurança, o qual é extremamente prejudicial para o exercício das atividades sindicais.

**109.** O Comitê sublinhou a necessidade de que nos casos em que as investigações judiciais relacionadas com a morte de sindicalistas parecem prolongar-se excessivamente os processos se resolvam com rapidez.

- **Anotação do Grupo:** Ante a gravidade que é o assassinato de sindicalistas, as investigações e os processos instaurados devem ser resolvidos o mais rápido possível. No Brasil, o art. 5º, LXXVIII, da Constituição Federal afirma que *“a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.”*

**110.** O Comitê tem considerado que durante o período de detenção, os sindicalistas, como qualquer outra pessoa, devem gozar das garantias previstas na Declaração Universal dos Direitos Humanos e no Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, segundo o qual todas as pessoas privadas de liberdade devem ser tratadas com humanidade e respeito pela dignidade inerente ao ser humano.

**111.** Em relação às alegações de abusos físicos e torturas de sindicalistas, lembrou que os governos devem dar as instruções necessárias para que nenhum detido seja submetido a maus-tratos, e impor sanções eficazes naqueles casos em que fique comprovado que foram cometidos.

**112.** Nos casos de alegações de pessoas torturadas ou maltratadas durante a sua detenção, os governos devem investigar as queixas dessa natureza de maneira que possam adotar medidas apropriadas, incluída a indenização dos danos sofridos e a aplicação de sanções aos culpados, assim como para garantir que nenhum detido seja objeto de maus-tratos.

**113.** No que concerne às denúncias de maus-tratos e outras medidas punitivas às quais os trabalhadores que participaram de greves foram submetidos, o Comitê assinalou a importância que sempre tem atribuído ao direito dos sindicalistas, assim como de qualquer outra pessoa, gozar das garantias de um procedimento judicial regular, de acordo com os princípios contidos na Declaração Universal dos Direitos Humanos e no Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos.

**114.** Um clima de violência, de pressões e de ameaças de todos os tipos contra os dirigentes sindicais e suas famílias não encorajam o livre exercício e o pleno gozo dos direitos e liberdades consagrados nas Convenções ns. 87 e 98,

e todo Estado tem a obrigação inescapável de promover e manter um clima social onde impere o respeito à lei, como o único meio para garantir o respeito e a proteção à vida.

**115.** Os ataques perpetrados contra sindicalistas e locais e bens sindicais constituem uma séria interferência nos direitos sindicais. Ações criminosas desta natureza criam um clima de medo que é extremamente prejudicial para o desenvolvimento de atividades sindicais.

**116.** O ambiente de temor que resulta de ameaças de morte contra sindicalistas pode afetar desfavoravelmente o exercício das atividades sindicais, uma vez que tal exercício só é possível com respeito aos direitos humanos fundamentais e em um clima desprovido de violência, de pressões ou ameaças de todos os tipos.

**117.** Quanto às ameaças de morte dirigidas contra o presidente de uma organização de empregadores, o Comitê tomou nota de que o Governo havia tomado as medidas necessárias para garantir a proteção da pessoa e o domicílio deste dirigente empregador ameaçado. O Comitê pediu ao Governo que continue fornecendo proteção a este dirigente empregador até o momento em que sua vida deixe de estar em perigo.

**118.** O Comitê pediu a um Governo que tome as medidas de acompanhamento necessárias e, em particular, dite instruções apropriadas de alto nível para pôr fim à presença militar prolongada dentro dos lugares de trabalho que pode ter um efeito intimidatório nos trabalhadores desejosos de participar em atividades sindicais legítimas e criar um clima de desconfiança pouco propício para o estabelecimento de relações laborais harmoniosas.

### **Prisão e detenção de sindicalistas e de membros das organizações de empregadores**

**119.** O conceito de direitos sindicais carece totalmente de sentido quando não existem as liberdades civis, e os direitos conferidos às organizações de trabalhadores e empregadores se baseiam no respeito às liberdades civis, como a segurança das pessoas e o não recurso a prisões e detenções arbitrárias.

**120.** A detenção de dirigentes de organizações de trabalhadores e empregadores por atividades relacionadas ao exercício de direitos sindicais é contrária aos princípios da liberdade sindical.

**121.** A detenção de dirigentes sindicais e sindicalistas, bem como de

dirigentes das organizações de empregadores no exercício de suas atividades sindicais legítimas em relação aos direitos relativos à liberdade sindical, embora apenas por um curto período de tempo, constitui uma violação aos princípios da liberdade sindical.

**122.** As medidas privativas de liberdade contra sindicalistas, por motivos relacionados com suas atividades sindicais, ainda que se trate de simples interpelações de curta duração, podem constituir um obstáculo ao exercício dos direitos sindicais.

**123.** A detenção de dirigentes sindicais ou sindicalistas por motivos relacionados a atividades de defesa dos interesses dos trabalhadores constitui uma grave violação das liberdades públicas em geral e das liberdades sindicais em particular.

- **Anotação do Grupo:** As prisões a que se referem estes verbetes são em decorrência do legítimo exercício dos direitos sindicais ou as que visam a inibi-lo. Obviamente, as práticas criminosas e ilícitas devem ser punidas conforme a legislação nacional.

**124.** As medidas privativas de liberdade contra dirigentes sindicais e sindicalistas implicam um sério risco de interferência nas atividades sindicais e quando se devem a razões sindicais constituem uma violação aos princípios da liberdade sindical.

**125.** A detenção de sindicalistas por razões sindicais implica um grave prejuízo ao exercício dos direitos sindicais e viola a liberdade sindical.

**126.** As medidas de prisão de sindicalistas e dirigentes de organizações de empregadores podem criar um clima de intimidação e medo que venha a impedir o desenvolvimento normal das atividades sindicais.

**127.** Não será possível um sistema de relações laborais estável que funcione de maneira harmoniosa em um país enquanto os sindicalistas sejam vítimas de prisões e detenções.

**128.** As interpelações e os interrogatórios policiais de forma sistemática ou arbitrária de dirigentes sindicais e sindicalistas implicam o perigo de abusos e podem constituir um sério ataque aos direitos sindicais.

**129.** A prisão e a detenção de sindicalistas, sem que lhes seja imputado delito algum, e sem ordem judicial, constituem uma grave violação aos direitos sindicais.

**130.** A detenção de dirigentes sindicais, em relação às quais nenhuma apuração é posteriormente imposta, comporta restrições à liberdade sindical, e os governos devem adotar disposições para a emissão de instruções apropriadas a fim de eliminar o risco que tais detenções implicam para as atividades sindicais.

**131.** A detenção de dirigentes de empregadores por razões vinculadas a ações reivindicatórias legítimas constitui uma séria obstrução aos seus direitos e viola a liberdade sindical.

**132.** Embora as pessoas dedicadas a atividades sindicais, ou que desempenhem um cargo sindical, não possam reivindicar a imunidade em relação às leis penais ordinárias, as autoridades públicas não devem se utilizar das atividades sindicais como pretexto para a detenção ou prisão arbitrária de sindicalistas.

**133.** Embora as pessoas dedicadas a atividades sindicais, ou que desempenhem um cargo sindical, não possam reivindicar a imunidade em relação às leis penais ordinárias, a prisão de sindicalistas ou a apresentação de acusações criminais contra eles só pode ser baseada em requisitos jurídicos que não infrinjam os princípios da liberdade sindical.

**134.** Por nenhum motivo devem ser instituídos processos ou ser aplicadas outras formas de sanção contra os dirigentes sindicais que recorram ao Comitê de Liberdade Sindical.

**135.** Os dirigentes sindicais não devem ser submetidos a medidas de represália e, acima de tudo, a detenções e privações de liberdade, por haver exercido os direitos garantidos nos instrumentos da OIT em matéria de liberdade sindical; neste caso específico, por ter apresentado uma queixa ao Comitê de Liberdade Sindical.

**136.** A prisão e a detenção de sindicalistas, inclusive por razões de segurança interna, podem representar um grave prejuízo ao exercício dos direitos sindicais se não forem acompanhadas de garantias judiciais apropriadas.

- **Anotação do Grupe:** A prisão de sindicalistas, mesmo quando as autoridades tenham razão ou motivo para esta providência, não deve servir como alibi para extinguir a atividade sindical do grupo remanescente.

### **Detenção com fins preventivos**

**137.** As medidas de detenção preventiva contra dirigentes de organizações



de empregadores e de trabalhadores por atividades relacionadas com o exercício de seus direitos são contrárias aos princípios da liberdade sindical.

**138.** As medidas de detenção com fins preventivos podem implicar uma séria interferência nas atividades sindicais, o que só se justificaria no caso de uma crise ou uma situação grave e podem dar lugar a críticas, por não estarem rodeadas de garantias judiciais adequadas, aplicadas dentro de prazos razoáveis.

**139.** A detenção de sindicalistas com fins preventivos, com base no fato de que é possível o cometimento de crimes por ocasião de uma greve, implica um grave perigo de violação aos direitos sindicais.

- **Anotação do Grupe:** O Comitê rechaça as prisões preventivas ou que se fundamentem em mera plausibilidade, em tese, da prática de crime a ser cometido por sindicalistas (ver nº 143, à frente). Por outro lado, não estabelece imunidades em face de condutas criminosas, pois estas devem ser puníveis quando existirem elementos concretos confirmadores da autoria e a conduta estiver tipificada na legislação.

**140.** As medidas de detenção preventiva devem ser limitadas a períodos muito curtos destinados exclusivamente a facilitar o desenvolvimento da investigação judicial.

**141.** Em todos os casos em que os dirigentes sindicais são detidos preventivamente, pode haver um sério obstáculo para o exercício dos direitos sindicais. O Comitê sempre insistiu no direito de todas as pessoas detidas serem julgadas equitativamente o mais rápido possível.

**142.** A detenção preventiva deve estar cercada por uma série de garantias e limites:

- 1) que assegurem, em particular, que a detenção não será prolongada além do que estritamente necessário nem será acompanhada de medidas de intimidação,
- 2) que impeçam que possa ser utilizada com outras finalidades e que excluam, em especial, as torturas e os maus-tratos, e que assegurem que a detenção não comportará situações precárias do ponto de vista higiênico, desconfortos desnecessários ou situações de desamparo.

**143.** A detenção prolongada de pessoas sem submetê-las a juízo, devido a dificuldades na obtenção de provas de acordo com os procedimentos normais, encerra o perigo de abuso e, portanto, é criticável.

**144.** Se o fato de exercer uma atividade sindical ou de ter um mandato sindical não implica qualquer imunidade do direito penal comum, a detenção prolongada de sindicalistas sem submetê-los a juízo pode constituir um sério obstáculo ao exercício dos direitos sindicais.

### **Detenções durante a vigência de um regime de exceção**

**145.** O Comitê, ao mesmo tempo em que se abstém de se pronunciar sobre o aspecto político do estado de sítio, tem assinalado sempre que as detenções devem ser acompanhadas de garantias jurídicas aplicadas dentro de um prazo razoável e que toda pessoa detida deve contar com as garantias de um procedimento judicial regular iniciado o mais rápido possível.

**146.** Em circunstâncias comparáveis às de um estado de guerra civil, o Comitê enfatizou a importância de que todas as pessoas detidas desfrutem das garantias de um procedimento judicial regular, iniciado o mais rápido possível.

**147.** Não parecem estar satisfeitas as garantias judiciais se, de acordo com o direito interno, o estado de sítio faz com que os tribunais não possam proceder e não procedam de fato a um exame a fundo dos casos.

**148.** Ao examinar casos de detenções em regimes de exceção, o Comitê assinalou que as medidas de detenção preventiva devem se limitar no tempo a períodos muito curtos, destinados unicamente a facilitar o desenvolvimento da investigação judicial.

### **Regime de educação pelo trabalho**

**149.** O “regime de educação pelo trabalho”, em relação às pessoas que já foram liberadas, constitui uma forma de trabalho forçado e uma medida de detenção administrativa de pessoas não condenadas pelos tribunais e até mesmo, em certos casos, insuportáveis de serem sancionadas pelos órgãos judiciais. Esta forma de detenção e de trabalho forçado constitui, sem dúvida alguma, uma violação das normas fundamentais da OIT que garantem o respeito aos direitos humanos, e quando aplicada a pessoas que realizam atividades de caráter sindical, constitui uma violação manifesta aos princípios da liberdade sindical.

**150.** A submissão de trabalhadores ao regime de educação pelo trabalho sem condenação judicial é uma forma de detenção administrativa que constitui uma

violação aos direitos humanos fundamentais, cujo respeito é essencial para o exercício dos direitos sindicais, conforme assinalou a Conferência Internacional do Trabalho em 1970.

### **Órgãos especiais e julgamentos sumários**

**151.** Nos casos em que sindicalistas tenham sido objeto de medidas ou de decisões de órgãos de caráter especial, o Comitê insistiu na importância de que sejam asseguradas as garantias de um devido processo legal.

**152.** O Comitê considerou que, quando os sindicalistas sejam condenados em processos sumários, sem poder gozar de todas as garantias de um procedimento regular, em consequência, deverá haver a possibilidade de reexaminar os casos dos dirigentes sindicais condenados, a fim de garantir que ninguém seja privado de sua liberdade sem se ter beneficiado com o devido procedimento judicial, perante uma autoridade judicial imparcial e independente.

### **Internação em hospitais psiquiátricos**

**153.** Deve-se adotar todas as precauções necessárias para impedir que se aplique a internação em hospitais psiquiátricos como sanção ou como medida de pressão contra pessoas que desejam estabelecer uma nova organização independente da estrutura sindical existente.

### **Acusação e condenação de sindicalistas e de representantes das organizações de empregadores**

**154.** Em relação à acusação de dirigentes sindicais por suas atividades sindicais, o Comitê observou o perigo que representam, para o livre exercício dos direitos sindicais, as sentenças pronunciadas contra representantes dos trabalhadores no exercício de atividades relacionadas à defesa dos interesses de seus mandantes.

**155.** O processamento e a pena de prisão de dirigentes sindicais por motivo de suas atividades sindicais não fomenta um clima de relações laborais harmoniosas e estáveis.

**156.** Ninguém deve ser privado de liberdade, nem ser objeto de sanções pelo mero fato de organizar ou haver participado de uma greve, reuniões públicas

ou desfiles pacíficos, por ocasião de 1º de maio.

**157.** A detenção e a condenação de sindicalistas a graves penas de prisão por “perturbação da ordem pública” pode permitir, dado o caráter geral dessas acusações, que as atividades sindicais fossem reprimidas.

**158.** Nos casos relativos à prisão, detenção ou condenação de um líder sindical, o Comitê, estimando que o interessado deve se beneficiar de uma presunção de inocência, considerou que correspondia ao governo demonstrar que as medidas adotadas por ele não podem sua origem nas atividades sindicais daqueles a quem se aplicavam.

**159.** As sentenças pronunciadas com base no direito penal comum contra certos sindicalistas não devem levar as autoridades a adotar uma atitude negativa em relação à organização da qual essas pessoas fazem parte com outros.

- **Anotação do Grupe:** Conforme já visto neste capítulo, o Comitê esforça-se, em diversas ocasiões, em separar a conduta do sindicalista ante a atividade do movimento sindical. De fato, é preciso traçar um marco divisório, pois as eventuais condutas delituosas de diretores sindicais não podem comprometer o próprio sindicalismo. As sanções penais seguem o princípio da pessoalização, não podendo ultrapassar o âmbito de subjetividade punitiva para se estender à entidade sindical em si.

## Garantia de um procedimento regular

**160.** O Comitê tem destacado a importância de garantir o pleno respeito do direito à liberdade e à segurança das pessoas e a não ser arbitrariamente detido nem preso, assim como o direito a um julgamento justo por um tribunal independente e imparcial, de conformidade com as disposições da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

**161.** Tendo em conta que a detenção pode constituir um obstáculo grave ao exercício dos direitos sindicais e dada a importância que o Comitê sempre atribuiu ao princípio de que um julgamento justo seja realizado, têm sido chamados os governos para que submetam a julgamento os detidos em todos os casos, quaisquer que sejam as razões alegadas pelos governos para prolongar a detenção.

**162.** Que uma pessoa detida compareça sem demora perante o juiz competente constitui uma das garantias básicas do indivíduo, reconhecida

em instrumentos como o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos das Nações Unidas e a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem. Para as pessoas que desempenham atividades sindicais, as autoridades devem garantir as liberdades civis, com o objetivo de dar maior efetividade ao exercício dos direitos sindicais.

**163.** Constitui um dos direitos humanos fundamentais que as pessoas detidas sejam apresentadas sem demora perante o juiz correspondente e, no caso dos sindicalistas, a proteção contra a detenção e o encarceramento arbitrários e o direito a um julgamento justo e rápido figuram entre as liberdades civis que as autoridades devem assegurar para garantir o exercício dos direitos sindicais em condições normais.

**164.** No momento da sua detenção, toda pessoa deve ser informada sobre as razões e ser notificada sem demora da acusação formulada contra ela.

**165.** Todo governo deve velar pelo respeito aos direitos humanos e, em especial, o direito de toda pessoa detida ou acusada se beneficiar das garantias de um procedimento regular iniciado o mais rápido possível.

**166.** O Comitê tem sublinhado a importância que deve ser dada ao princípio segundo o qual toda pessoa detida deve ter direito a se beneficiar das garantias de um procedimento judicial normal, em conformidade com o estabelecido na Declaração Universal dos Direitos Humanos e em conformidade com o direito fundamental reconhecido a toda pessoa detida, a que compareça sem demora perante o juiz competente, direito que está consagrado em instrumentos como o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

**167.** Como outras pessoas, os sindicalistas detidos devem desfrutar de um procedimento judicial regular e ter direito a uma boa administração da justiça, o que implica que sejam informados das acusações a eles imputadas, que tenham o tempo necessário para preparar sua defesa, que possam se comunicar livremente com o advogado que escolherem e serem julgados sem atraso por uma autoridade judicial imparcial e independente.

**168.** O respeito às garantias processuais não é incompatível com um processo rápido e equitativo, pelo contrário, um atraso excessivo pode ter um efeito intimidatório sobre os dirigentes em questão, que vem a repercutir no exercício de suas atividades.

**169.** Em relação às alegações, segundo as quais os procedimentos jurídicos

tendem a ser demasiadamente demorados, o Comitê recorda a importância que atribui à necessidade de que os procedimentos sejam resolvidos rapidamente, dado que a lentidão da justiça pode se tornar uma negação dela mesma.

**170.** A demora na aplicação da justiça equivale à negação desta.

**171.** A ausência das garantias de um procedimento judicial regular pode envolver abusos e ter como resultado que os sindicais sejam vítimas de decisões infundadas. Ademais, pode criar um clima de insegurança e de medo suscetível de influenciar o exercício dos direitos sindicais.

**172.** As garantias de um procedimento judicial regular não só devem estar expressas na legislação, como também aplicar-se na prática.

**173.** O Comitê tem assinalado a importância que se há de conceder ao princípio de que não basta como fazer justiça, também se deve mostrar que há justiça.

**174.** Quando o Governo realiza investigações sobre os sindicatos e seus membros, ditas investigações devem basear-se em denúncias que sejam devidamente fundadas e se mantenham em estrita confidencialidade para evitar a possível estigmatização injustificada de organizações, dirigentes e afiliados que possa por em perigo suas vidas ou sua segurança.

**175.** As garantias de um procedimento judicial regular devem compreender a irretroatividade da lei penal.

- **Anotação do Grupe:** A irretroatividade da lei é princípio universal do Direito Penal. Significa que nenhuma lei retroagirá para considerar crime condutas praticadas anteriormente, quando não constituíam infração penal. Surgindo lei nova, sua disciplina será para os casos ocorrentes na sua vigência. Não fosse assim, viver-se-ia numa permanente insegurança jurídica.

**176.** O Comitê tem atribuído sempre grande importância ao fato de que, em todos os casos, mesmo naqueles em que os sindicalistas são acusados de crimes de natureza política ou de direito comum, os acusados sejam julgados no menor tempo possível, por uma autoridade judicial imparcial e independente.

**177.** Se um governo tem motivos fundados para acreditar que as pessoas detidas estão envolvidas em atos de natureza subversiva, elas devem ser colocadas rapidamente à disposição da justiça para serem julgadas, dispondo das garantias de um procedimento judicial normal.

**178.** Em numerosas ocasiões em que os querelantes alegavam que os

dirigentes sindicais ou os trabalhadores haviam sido detidos por suas atividades sindicais e, em que os governos, em suas respostas, limitavam-se a refutar 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 tem seguido sempre a regra de pedir aos governos interessados que facilitem informações complementares com a máxima precisão possível sobre as detenções alegadas e, em particular, sobre os procedimentos judiciais iniciados e o resultados dos mesmo, a fim de poder examinar as alegações com conhecimento de causa.

**179.** Em numerosos casos, o Comitê tem solicitado dos governos o envio do texto das sentenças proferidas e suas considerações.

**180.** O Comitê tem realçado que, quando pede a um governo que lhe comunique o resultado de processos judiciais, sua solicitação não implica de forma alguma um juízo sobre a integridade ou a independência do Poder Judiciário. A essência mesma do procedimento judicial é que os resultados sejam conhecidos e a confiança na sua imparcialidade reside precisamente nesse conhecimento público.

**181.** O Comitê tem observado que, quando há pessoas condenadas por razões não relacionadas ao exercício dos direitos sindicais, o assunto está fora de sua competência. No entanto, tem realçado que saber se um assunto dessa natureza se insere dentro do direito penal ou do exercício dos direitos sindicais, não pode ser decidido unilateralmente pelo governo interessado, mas compete ao Comitê pronunciar-se sobre o assunto, depois de ter examinado todas as informações disponíveis e, sobretudo, o texto da sentença.

**182.** Se em certos casos o Comitê tem concluído que as alegações relativas a medidas tomadas contra sindicalistas não requeriam um exame mais aprofundado, foi porque recebeu dos governos envolvidos informações que demonstravam de forma suficientemente precisa que as medidas não tinham relação alguma com o exercício de atividades sindicais, mas que estavam motivadas por atos estranhos ao âmbito sindical, sendo prejudiciais à ordem pública ou de caráter político.

**183.** Quando das informações recebidas pelo Comitê se entendia que as pessoas envolvidas haviam sido julgadas por autoridades judiciais competentes, com as garantias de um processo regular e condenadas por atos que não tinham relação com as atividades sindicais normais ou que ultrapassavam o âmbito das atividades sindicais normais, o Comitê considerou que o caso não requeria um exame mais aprofundado.

**184.** Deve-se supor que é inocente todo sindicalista processado, enquanto não se tenha demonstrado legalmente sua culpabilidade em um processo público, durante o qual goze de todas as garantias necessárias para a sua defesa.

**185.** O Comitê tem recordado que o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos estabelece, no artigo 14, o direito de toda pessoa acusada de um crime ter tempo e meios adequados para preparar sua defesa e se comunicar com o defensor de sua escolha.

**186.** O artigo 14 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos estabelece que toda pessoa declarada culpada de um delito terá direito a que a sentença condenatória e a pena que lhe sejam impostas sejam submetidas a um tribunal superior, conforme prescrito pela lei.

- **Anotação do Grupe:** Estabelece a Constituição Federal brasileira (art. 5º, LV) que *“aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”*. O direito ao duplo grau de jurisdição encontra previsão no ordenamento brasileiro, mas comporta algumas exceções legais em situações consideradas pelo legislador de pequena importância pública, podendo limitar a recursividade, por exemplo, a uma única instância revisional.

**187.** O direito a contar com a assistência do advogado que os acusados considerem conveniente deve traduzir-se em uma obrigação do Governo de investigar as alegações de assédio e de garantir que os acusados pudessem contar, sem restrições, com o assessoramento de um advogado.

**188.** Não compete ao Comitê se pronunciar sobre a autorização a um advogado estrangeiro para intervir em um julgamento.

**189.** O Comitê tem considerado que as disposições de uma lei que conferem ao ministro a faculdade de confinar a seu critério os dirigentes sindicais em uma zona particular, de proibi-los de entrar nas zonas em que normalmente cumprem suas atividades sindicais e de mantê-los presos e incomunicáveis por um período de 90 dias que pode ser renovado, sem julgamento prévio e mesmo sem que lhe tenha sido imputado delito algum, são incompatíveis com o direito de exercer atividades e funções sindicais e com o princípio do ajuizamento ante um tribunal imparcial enunciados anteriormente.



**190.** Os sindicalistas, como qualquer outra pessoa, devem gozar da liberdade de ir e vir, especialmente do direito de participar de atividades sindicais no estrangeiro, observando o que dispõe a legislação nacional, que não deve flexibilizar os princípios da liberdade sindical.

**191.** O Comitê afirmou ao Governo a importância concedida ao princípio estabelecido na Declaração Universal dos Humanos sobre o direito de cada um de sair de qualquer país, inclusive do próprio país, e de regressar ao país de origem.

**192.** O Comitê recorda a importância que concede ao princípio estabelecido na Declaração Universal de Direitos Humanos sobre o direito de cada pessoa sair de qualquer país, inclusive do próprio, e regressar ao país de origem, especialmente quando se trata de participar em atividades de organizações de empregadores ou de trabalhadores no estrangeiro.

**193.** Em relação ao clima de intimidação que levou a um número considerável de militantes e de dirigentes sindicais ao exílio, o Comitê recordou que o exílio forçado de sindicalistas constitui uma grave violação da liberdade sindical. Por conseguinte, o Comitê instou o Governo a permitir que os sindicalistas exilados regressem ao país e que retomem suas atividades sindicais com total liberdade.

**194.** A imposição de sanções, tais como o confinamento, a mudança de domicílio ou o expatriamento, por razões sindicais, constitui uma violação aos princípios da liberdade sindical. Além disso, o Comitê considerou inadmissível que sanções desse tipo possam ser tomadas pela via administrativa.

**195.** Em relação ao exílio de sindicalistas, confinamento ou expatriamento, o Comitê, ainda que reconheça que tais medidas podem se basear numa situação de crise no país, afirmou que a adequação dessas medidas deve observar todas as garantias necessárias para que as mesmas não atentem contra o livre exercício dos direitos sindicais.

- **Anotação do Grupe:** No mundo empresarial, o expatriamento pode consistir em transferência de um trabalhador de um país para trabalhar em outro, observadas as regras procedimentais ditadas pelos respectivos poderes públicos. O direito brasileiro proíbe a transferência, em geral, dos trabalhadores, a não ser em casos excepcionais e desde que não acarrete prejuízos para o obreiro. É compreensível que a proibição de transferência alcance também os mandatários sindicais, sobretudo o expatriamento, o qual implicaria em distanciá-los de sua base de representação e impedi-los de exercer suas atividades sindicais.

A inteligência vem do art. 543, CLT, *verbis*: “Art. 543. O empregado eleito para cargo de administração sindical ou representação profissional, inclusive junto a órgão de deliberação coletiva, não poderá ser impedido do exercício de suas funções, nem

*transferido para lugar ou mister que lhe dificulte ou torne impossível o desempenho das suas atribuições sindicais.”*

**196.** O exílio forçado de sindicalistas, além de ser contrário aos direitos humanos, representa uma gravidade particular já que os priva da possibilidade de trabalhar em seu país e os separa de suas famílias.

**197.** Conceder a um sindicalista sua liberdade sob a condição de abandonar o país não é compatível com o livre exercício dos direitos sindicais.

**198.** O Comitê assinalou que a expulsão de dirigentes sindicais ou patronais do país onde vivem, por atividades relacionadas com o exercício de suas funções, não só contraria os direitos humanos, como também constitui uma ingerência nas atividades da organização a que pertencem.

**199.** A deportação de dirigentes sindicais quando recursos judiciais estiverem em trâmite pode representar um grave risco de interferência nas atividades sindicais.

**200.** As restrições impostas à liberdade de ir e vir de pessoas dentro de determinada zona, e a proibição de adentrar na área onde funciona seu sindicato e na qual desempenhem suas atividades sindicais, são contrárias ao exercício normal da liberdade sindical e ao exercício do direito de desempenhar, livremente, atividades e funções sindicais.

- **Anotação do Grupo:** Medidas do Poder Público que levam ao isolamento dos sindicatos, privando-os do acesso pelos membros da categoria ou por diretores, contrariam a liberdade sindical e, por isso, não são toleráveis. Ninguém pode ser privado de acessar o âmbito da representação territorial de seu sindicato.

**201.** A perda de direitos fundamentais, como a proibição de residência e trânsito em uma cidade por longa duração, somente pode se justificar por meio de uma base penal sem qualquer vínculo com atividades sindicais, e sua natureza é tal que afeta gravemente a integridade do interessado.

## **Direitos de reunião e manifestação**

### **A. Reuniões das organizações em seus locais ou motivadas por conflitos trabalhistas**

**202.** Os sindicatos devem poder efetuar as reuniões sindicais sem necessidade de comunicar sua agenda às autoridades, tendo em vista o princípio do artigo

3ª da Convenção nº. 87, segundo o qual as organizações possuem o direito de organizar livremente suas atividades sem interferência das autoridades.

**203.** O direito das organizações profissionais de celebrar reuniões em seus locais para analisar questões profissionais, sem autorização prévia e sem ingerência das autoridades constitui um elemento fundamental da liberdade de associação, e as autoridades públicas devem abster-se de toda e qualquer intervenção que possa limitar este direito ou causar obstáculos a seu exercício legal, salvo se tal exercício interferir na ordem pública ou puser em perigo grave e iminente a manutenção da mesma.

**204.** O direito de greve e o direito de organizar reuniões sindicais são elementos essenciais ao direito sindical, de forma que as medidas adotadas pelas autoridades para respeitar referidos direitos não devem impedir os sindicatos a se reunirem por ocasião de conflitos trabalhistas.

**205.** As liberdades de reunião, opinião e expressão são condições necessárias ao exercício da liberdade sindical.

**206.** A presença de um representante das autoridades públicas nas reuniões sindicais pode influir nas discussões e decisões tomadas (sobretudo se o aludido representante tiver direito de intervir no debate) e, conseqüentemente, pode constituir uma ingerência incompatível com o princípio da livre reunião sindical.

- **Anotação do Grupe:** As autoridades públicas não podem intervir nem interferir no funcionamento das entidades sindicais. A presença de representantes do Poder Público em reuniões ou assembleias sindicais podem constranger seus participantes, influenciando na manifestação de vontade e, assim, minando a liberdade coletiva. O constrangimento ou a influência podem decorrer da simples presença de autoridades, sem a necessária manifestação destas.

**207.** O Comitê considerou que uma disposição regulamentar estabelecendo a presença de um representante do Ministro nas reuniões da assembleia geral de uma organização sindical ou de uma organização de empregadores causa um grave risco de interferência pelas autoridades públicas.

### ***B. Reuniões e manifestações públicas***

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

**209.** O direito de organizar manifestações públicas é um aspecto importante dos direitos sindicais. A esse respeito, o Comitê diferencia as manifestações com objetivos puramente sindicais, consideradas como pertencentes ao exercício da liberdade sindical, e as manifestações com outros fins.

**210.** Os protestos estão protegidos pelos princípios da liberdade sindical apenas se referidos protestos forem organizados por organizações sindicais, ou forem considerados como atividades sindicais legítimas protegidas pelo artigo 3º da Convenção nº 87.

**211.** As organizações sindicais devem comportar-se de maneira responsável e respeitar o caráter pacífico do exercício do direito de manifestação.

**212.** O direito de organizar reuniões públicas e o desfile de 1º de maio constitui um aspecto importante dos direitos sindicais.

**213.** A celebração de reuniões públicas e a apresentação de reivindicações de ordem social e econômica constituem manifestações tradicionais da ação sindical por ocasião do 1º de maio. Os sindicatos devem ter o direito de organizar livremente reuniões para celebrar o 1º de maio, observando sempre as disposições tomadas pelas autoridades para garantir a tranquilidade pública.

**214.** Uma manifestação celebrada para comemorar o 50º aniversário da Convenção nº 87 se encontra no exercício do direito sindical.

**215.** Uma marcha organizada para solicitar a aplicação das recomendações do Comitê integra o exercício do direito sindical.

**216.** Os direitos sindicais incluem o direito de organizar manifestações públicas. Mesmo quando houver riscos de desordem, a proibição de manifestações na via pública nos bairros mais movimentados da cidade constitui uma violação dos direitos sindicais, as autoridades devem fazer o possível para se entender com os organizadores da manifestação com a finalidade de permitir sua celebração em outro lugar onde não se vislumbre desordens.

**217.** As autoridades só devem recorrer à força pública quando houver real ameaça à ordem pública. A intervenção da força pública deve guardar as devidas proporções com a ameaça da ordem pública que se pretende controlar, e os governos devem tomar providências para que as autoridades competentes recebam instruções adequadas para eliminar o perigo dos excessos de violência no controle de manifestações que possam alterar a ordem pública.

**218.** A exigência de autorização administrativa para celebrar reuniões e

manifestações públicas não é, em si, censurável do ponto de vista dos princípios da liberdade sindical. A manutenção da ordem pública não é incompatível com o direito de organizar manifestações, uma vez que as autoridades competentes podem se entender com os organizadores da manifestação sobre o lugar e as condições da aludida manifestação.

**219.** A autorização para celebrar reuniões e manifestações públicas, que constituem um direito sindical importante, não deve ser negada de forma arbitrária.

**220.** Muito embora o direito dos trabalhadores de organizar reuniões seja um direito essencial à liberdade sindical, as organizações são obrigadas a respeitar as disposições gerais sobre reuniões públicas, princípio previsto também no artigo 8º da Convenção [acordos ou convenções coletivos] nº 87, segundo o qual os trabalhadores e suas organizações, bem como as demais pessoas e coletividades organizadas, estão obrigadas a respeitar a legislação vigente.

**221.** As organizações de trabalhadores devem respeitar a legalidade em matéria de ordem pública, abstendo-se de atos de violência nas manifestações.

**222.** As organizações sindicais devem respeitar as disposições gerais relativas às reuniões públicas aplicáveis a todos, e observar os limites racionais que possam ser fixados pelas autoridades para evitar desordens na via pública.

**223.** O direito de reunião sindical não pode ser interpretado de sorte que dispense as organizações de observar as formalidades razoáveis quando desejarem dispor de local público.

■ **Anotação do Grupo:** A Constituição Federal brasileira estabelece, em seu art. 5º, XVI: *“todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade”*.

**224.** Os princípios da liberdade sindical não protegem ações extremas em atos de protesto, que consistam em ações de caráter delitivo.

**225.** Cabe ao Governo, como responsável da manutenção da ordem pública, analisar se, em determinadas circunstâncias, uma reunião, inclusive de caráter sindical, pode colocar em perigo a tranquilidade e a segurança públicas e tomar as medidas adequadas para evitar o risco.

**226.** Enquanto que os sindicatos devem respeitar as disposições legais destinadas a manter a ordem pública, as autoridades públicas devem abster-se

de quaisquer ingerências que prejudique o direito dos sindicatos de organizar e celebrar suas reuniões com plena liberdade.

**227.** A obrigação de seguir um itinerário previamente definido para um cortejo em via pública não constitui violação do exercício dos direitos sindicais.

**228.** As restrições de horário que impõe a legislação ao direito de manifestação não se justificam e podem fazer com que o mesmo seja ineficaz na prática.

**229.** No geral, recorrer ao uso das forças policiais nas manifestações sindicais deve se limitar aos casos realmente necessários.

**230.** As autoridades policiais devem receber instruções precisas a fim de evitar que, nos casos em que a ordem pública esteja seriamente ameaçada, se detenham pessoas pelo simples fato de ter organizado ou participado de manifestação.

### ***C. Reuniões sindicais internacionais de organizações de trabalhadores e de empregadores***

**231.** As reuniões sindicais de caráter internacional podem provocar problemas específicos, não apenas pela nacionalidade dos participantes, como também pela relação com a política e os compromissos internacionais do país em que forem celebradas. Em atenção às mesmas, o governo do dito país pode julgar necessário adotar medidas restritivas, fundamentando-se, para tanto, em certas circunstâncias especiais existentes em determinado momento. Tais medidas, no rigor, podem ser justificadas em casos excepcionais, tendo em vista situações particulares, devendo, sempre, observar as normas legais vigentes no país. Porém, determinadas restrições não devem, jamais, ser aplicadas de forma generalizada contra determinadas organizações sindicais, sem que existam motivos suficientes a fundamentar as decisões do governo, tais como perigos reais que possam surgir no campo das relações internacionais de um Estado ou da segurança e da ordem públicas. Do contrário, o direito de reunião estaria seriamente restrito, cujo exercício também deve ser reconhecido pelas organizações internacionais.

**232.** A participação, na qualidade de sindicalista, nas reuniões sindicais internacionais é um direito sindical fundamental, em prol do qual devem os governos se abster de quaisquer medidas restritivas, como reter documentos de viagem que impeçam um representante de uma organização de trabalhadores de exercer seu mandato com plena liberdade e independência.

## **Liberdade de opinião e de expressão**

### **A. Princípios gerais**

**233.** A liberdade de opinião e expressão constitui uma das liberdades civis básicas, essenciais à normal expressão dos direitos sindicais.

**234.** O Comitê deseja ressaltar a importância que atribui às liberdades civis fundamentais dos sindicalistas e das organizações de empregadores, entre elas a liberdade de expressão como condição essencial ao pleno exercício da liberdade sindical.

**235.** O direito de manifestação e de expressão e, em particular, de sustentar opiniões sem ser molestado, é um corolário integrante da liberdade sindical. Os trabalhadores e empregadores, como suas organizações, devem desfrutar de liberdade de opinião e expressão em suas reuniões, publicações e outras atividades sindicais.

**236.** O pleno exercício dos direitos sindicais requer a existência de uma liberdade de informações, opiniões e ideias, e, para tanto, os trabalhadores e os empregadores, bem como suas organizações devem desfrutar da liberdade de opinião e de expressão em suas reuniões, publicações e outras atividades sindicais. Não obstante, no exercício da liberdade de expressão, as organizações sindicais não devem ultrapassar os limites razoáveis da polêmica e devem evitar excessos de linguagem.

**237.** A ameaça de iniciar ações penais por parte das autoridades, em resposta a opiniões legítimas de representantes de uma organização sindical, pode ter um efeito intimidante e prejudicial ao exercício dos direitos sindicais.

**238.** O Comitê destaca a interrelação entre os direitos das organizações de empregadores e o exercício de direitos fundamentais na prática, incluída a liberdade de expressão.

- **Anotação do Grupe:** O direito sindical não é restrito às garantias de trabalhadores. Em vários verbetes, o Comitê de Liberdade Sindical expressa a preocupação, também, com as entidades de empregadores, pois, de fato, existem sindicatos patronais, bem como federações e confederações. Deveras tanto as entidades patronais quanto os membros desta categoria são titulares de direitos e garantias referentes às liberdades sindicais.

**239.** O direito de as organizações de trabalhadores e de empregadores expressarem opiniões por meio da imprensa ou outra forma é um dos elementos essenciais dos direitos sindicais.

**240.** O direito de expressar opiniões sem autorização prévia por meio da imprensa sindical é um dos elementos essenciais dos direitos sindicais.

**241.** O direito de expressar opiniões sem autorização prévia por meio da imprensa sindical é um dos elementos essenciais dos direitos sindicais, considerando que o exercício pleno dos direitos sindicais requer a existência de uma corrente livre de informações, opiniões e ideias dentro de limites acessíveis e por meio de canais pacíficos.

**242.** O direito das organizações de trabalhadores e de empregadores de expressar suas opiniões através da imprensa ou em outro meio de comunicação social é um dos elementos fundamentais dos direitos sindicais, e as autoridades devem se abster de obstaculizar indevidamente seu exercício legal, assim como garantir plenamente o direito de expressão em geral e das organizações de empregadores.

**243.** O Comitê pediu a um Governo que garanta, através da existência de meios de expressão independente, o livre fluxo de ideias, que é essencial à vida e ao bem-estar das organizações de empregadores e de trabalhadores.

**244.** A liberdade de expressão de que devem gozar as organizações sindicais e seus dirigentes deve estar garantida também quando de críticas acerca da política econômica e social do governo.

- **Anotação do Grupe:** Embora haja uma linha tênue entre a atividade sindical e sua atuação estritamente política, e sendo esta vedada, no geral, pelos ordenamentos, os quais contam com o beneplácito do Comitê de Liberdade Sindical, é preciso observar que a política econômica e social é tema inerente à atividade dos sindicatos, ante as consequências perante os trabalhadores e os empregadores. Logo, as considerações e críticas a respeito da política econômica implantada pelos Governos encontram-se no âmbito da matéria incumbida à atuação sindical. O Comitê tem cautela é com a atuação propriamente partidária, o que poderia desvirtuar os propósitos do sindicalismo, transferindo seus fins trabalhistas para um campo inerente aos partidos políticos. Ver enuniados nº 728 e 729.

**245.** O direito de expressar opiniões, inclusive as que criticam a política econômica e social do Governo, é um dos elementos essenciais dos direitos das organizações sindicais.

**246.** O Comitê pediu a um Governo que vele para que os sindicatos de funcionários públicos tenham a possibilidade de expressar publicamente sua opinião sobre as questões mais amplas de política econômica e social que tenham incidência direta nos interesses dos seus afiliados.



**247.** O direito de uma organização de empregadores ou de trabalhadores a expressar suas opiniões sem censura por meio da imprensa independente não deve ser diferente do direito de expressar suas opiniões em jornais exclusivamente profissionais ou sindicais.

**248.** Quando houver o fechamento de importantes meios de comunicação durante meses, o Comitê salientou que o direito das organizações de trabalhadores e empregadores a expressar suas opiniões através da imprensa ou de outros meios de comunicação social é um dos elementos fundamentais dos direitos sindicais e que as autoridades devem evitar impor obstáculos indevidamente a seu exercício legal.

**249.** As medidas contra os meios de comunicação utilizados pelas organizações de empregadores ou que tenham maior ou menor sintonia com sua orientação econômica-social podem obstaculizar os modos de as organizações de empregadores exercerem seu direito de expressão.

**250.** O Comitê pediu a um Governo que se abstinhasse de qualquer interferência na linha editorial dos meios de comunicação independentes, inclusive por meio de sanções econômicas ou legais, e que garantisse, através da existência de meios de comunicação independentes, o livre fluxo de ideias, que é essencial à vida e ao bem-estar das organizações de empregadores e trabalhadores.

- **Anotação do Grupo:** Os veículos de comunicação dos sindicatos, como os informativos e jornais da categoria, não podem ser alvos de censura do Poder Público, por ferir a liberdade sindical. Aliás, a censura é vedada pela Constituição Federal brasileira, de forma expressa, no art. 5º, IX, *verbis*: “IX - é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença”. As situações que porventura constituam exercício abusivo da liberdade de comunicação serão punidas na forma da lei civil.

**251.** Em relação à determinada legislação que autorize a suspensão temporária ou definitiva de jornais e publicações que “comprometam a estabilidade econômica da nação”, o Comitê estimou que tais restrições, que supõem a existência de uma ameaça permanente de suspensão de publicações, obstam consideravelmente o direito das organizações sindicais e profissionais de expressar suas opiniões através da imprensa, seja através de suas próprias publicações ou de outros meios de comunicação, que constitui um dos elementos essenciais dos direitos sindicais, pelos quais os governos devem privar-se de causar indevidamente obstáculos a seu exercício legal.

**252.** De maneira geral, a distribuição de panfletos instando os trabalhadores

a realizar greves é uma atividade sindical legítima.

**253.** A eleição de uma insígnia sindical recai no âmbito da liberdade de expressão cujo respeito é essencial para o exercício normal dos direitos sindicais e deve, portanto, como regra geral, ser de competência exclusiva do sindicato em questão.

**254.** A fixação de bandeiras sindicais nas reuniões e nos lugares de trabalho, a instalação de painéis de anúncios, a distribuição de boletins e folhetos sindicais, a assinatura de petições e a participação em reuniões sindicais constituem atividades sindicais legítimas.

**255.** A proibição de fixação de cartazes que expressem os pontos de vista de uma central sindical é uma restrição inaceitável do exercício das atividades sindicais.

**256.** Embora tenha destacado a importância que concede à liberdade de expressão como um corolário fundamental da liberdade sindical e do exercício dos direitos sindicais em numerosas ocasiões, o Comitê também considerou que não devem se tornar direitos contrapostos, estando um destinado a eliminar qualquer proveito significativo do outro.

**257.** A resolução de 1970, relativa aos direitos sindicais e sua relação com as liberdades civis, coloca ênfase especial na liberdade de opinião e de expressão, as quais são essenciais ao exercício regular dos direitos sindicais.

### ***B. Autorização e censura de publicações***

**258.** Se os sindicatos, para publicar um jornal, devem fornecer uma caução elevada, esta exigência, especialmente para os pequenos sindicatos, pode constituir condição excessivamente gravosa que seria incompatível com o direito dos sindicatos a expressar suas opiniões através da imprensa.

**259.** O temor das autoridades de que um jornal sindical possa servir para finalidades políticas alheias à atividade sindical, ou, pelo menos, que excedam consideravelmente os limites normais desta, não constitui motivo suficiente para negar autorização de publicar referido jornal.

**260.** A publicação e a difusão 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 uma grave intervenção das autoridades administrativas nessa atividade. Em tais casos, o exercício dos poderes administrativos deve estar sujeito ao controle judicial

que interviesse o mais rapidamente possível.

**261.** O poder discricionário das autoridades públicas para retirar a licença de um jornal sindical, sem que exista recurso judicial, não é compatível com a Convenção nº 87 que estabelece que as organizações sindicais têm direito a organizar suas atividades sem interferência das autoridades públicas.

- **Anotação do Grupo:** No Brasil, os jornais e informativos sindicais se encontram na esfera estritamente privada, não havendo exigência de registro em cadastros perante órgãos públicos nem licenças prévias à sua circulação. Eventual controle se dá *a posteriori*, no sentido de se questionar os excessos cometidos na liberdade sindical.

**262.** A colocação de folhetos que incluam slogans como “Deixe aqueles que causaram a crise pagar por isso!”, “Lutemos contra o emprego precário”, e “Queremos o pagamento que nos corresponde para trabalhar no turno da noite!” na lista de documentos extremistas obstaculiza consideravelmente o direito de os sindicatos expressarem suas opiniões e constitui uma restrição inaceitável da atividade sindical, de modo que o Comitê considera tratar-se de uma grave violação da liberdade sindical.

**263.** Ainda que a imposição de uma censura geral seja uma questão que diz respeito ao exercício dos direitos civis, e não de direitos sindicais, a imposição de censura à imprensa durante conflitos profissionais pode ter efeitos diretos na evolução do conflito e prejudicar as partes ao impedir a difusão dos exatos fatos.

### **C. Publicações de caráter político**

**264.** Ao editar publicações, as organizações sindicais devem ter em conta o interesse do desenvolvimento do movimento sindical, os princípios enunciados pela 35ª Conferência Internacional do Trabalho, de 1952, sobre a proteção da liberdade e a independência do movimento sindical, e a salvaguarda de sua missão fundamental de buscar o progresso econômico e social dos trabalhadores.

**265.** Caso um jornal sindical, por alusões e acusações contra o governo, pareça ter extrapolado os limites admissíveis em relação a polêmicas, o Comitê assinalou que se deve orientar os redatores das publicações sindicais a evitar o uso de excessos nas expressões empregadas. O papel primordial de tais publicações deve ser os problemas afetos, principalmente, à defesa e à promoção dos interesses de seus filiados e, de modo geral, ao mundo do

trabalho. O Comitê reconheceu, entretanto, que a fronteira entre o político e o puramente sindical é difícil de ser delimitada, como também reconheceu que as noções se entrelaçam e que resulta inevitável e, às vezes, normal, que as publicações sindicais se posicionem quanto a problemas políticos, assim como problemas puramente econômicos e sociais.

**266.** Caso tenha havido a proibição da circulação de todas as publicações de uma organização sindical internacional, o Comitê sugeriu que se reexamine a regulamentação incriminadora, levando em conta o princípio do direito das organizações sindicais a difundir as publicações sobre seus programas de ações, com o propósito de distinguir, entre as publicações, da organização interessada, aquelas que tratam de problemas que, direta ou indiretamente, são da competência dos sindicatos e aquelas que têm, manifestamente, caráter político ou antinacional.

#### ***D. Captura de publicações***

**267.** O confisco de material de propaganda para 1º de maio ou de outras publicações, pode constituir uma grave interferência das autoridades nas atividades sindicais.

**268.** A atitude das autoridades de confiscar, de maneira sistemática, uma publicação sindical, não aparece compatível com o princípio segundo o qual o direito de expressar opiniões pela imprensa ou de qualquer outra maneira é um dos aspectos essenciais dos direitos sindicais.

### **Liberdade de palavra na Conferência Internacional do Trabalho**

**269.** O Comitê tem observado que é frequente os delegados de organizações de empregadores e trabalhadores, na Conferência, tratar, em seus discursos, de questões, direta ou indiretamente, relativas à OIT. O funcionamento da Conferência correria o risco de ser seriamente prejudicado e impedida a liberdade de palavra dos delegados de organizações de empregadores e de trabalhadores, se isto estiver sob ameaça de ações penais que, direta ou indiretamente, se fundem com o conteúdo de suas intervenções na Conferência. O artigo 40 da Constituição da OIT estabelece que os delegados, na Conferência, gozarão das imunidades necessárias para exercer, com total independência, as funções relacionadas à Organização. O direito dos delegados, na Conferência, de expressar livremente suas opiniões sobre os assuntos que interessam à Organização, significa que os delegados de organizações de empregadores

podem expor o texto de suas intervenções para o conhecimento de quem lhes outorgar o mandato em seus países respectivos. A detenção e condenação de um delegado, como consequência do discurso pronunciado na Conferência, comprometem a liberdade de palavra dos delegados na Conferência, assim como as imunidades de que devem gozar quanto a esse respeito.

### **Proteção contra a obtenção de informações sobre filiação e atividades dos sindicalistas**

**270.** A violação da correspondência, além de ser ato delitivo, é incompatível com o livre exercício dos direitos sindicais e liberdades públicas, a Conferência Internacional do Trabalho, em sua Resolução de 1970 sobre os direitos sindicais e sua relação com as liberdades civis, manifestou que se deve consagrar atenção particular ao direito à inviolabilidade da correspondência e das conversas telefônicas.

**271.** Caso a polícia militar tenha dirigido às empresas um questionário em que se pergunte, entre outras coisas, se, em meio ao pessoal, havia dirigentes naturais, elementos instigadores de greves, delegados sindicais e se a empresa tinha organizações obreiras, o Comitê considerou que uma enquete com referido conteúdo pode colocar ensejar, se houver conflito laboral, abusos das autoridades militares ou policiais tais como a detenção de trabalhadores pela mera razão de figurar nas listas de pessoas assim estabelecidas, sem que hajam cometido delito algum. O Comitê considerou, assim, que esse método, pelo clima de desconfiança que pode suscitar, é pouco propício para o desenvolvimento das relações de trabalho harmoniosas.

**272.** A confidencialidade da afiliação sindical deve ser assegurada. É conveniente instrumentalizar um código de conduta entre as organizações sindicais que regule as condições em que se entregarão os dados dos afiliados, empregando técnicas adequadas de utilização de dados pessoais que garantam uma confidencialidade absoluta.

**273.** A confecção de registro com os dados dos filiados nos sindicatos não respeita os direitos da personalidade e pode ser utilizado com a finalidade de confeccionar listas negras de trabalhadores.

**274.** A polícia deve abster-se de formular qualquer declaração que possa prejudicar a reputação de um sindicato enquanto os fatos em questão não tenham sido confirmados pelas autoridades judiciais.

## Proteção dos locais e bens sindicais

**275.** A resolução concernente 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 proteção adequada dos bens sindicais constitui uma das liberdades civis essenciais ao exercício regular dos direitos sindicais.

**276.** O Comitê recorda que a inviolabilidade dos locais e bens sindicais, em especial da correspondência, é uma das liberdades civis essenciais para o exercício dos direitos sindicais.

**277.** O Comitê ressaltou a importância do princípio de que os bens sindicais devem gozar de proteção adequada.

**278.** A ocupação de locais sindicais, pelas forças policiais, sem mandado judicial para fazê-lo, constitui uma grave interferência das autoridades nas atividades sindicais.

**279.** O direito à inviolabilidade dos locais das organizações de trabalhadores e empregadores tem, como corolário, que as autoridades públicas não possam exigir a entrada em tais locais sem autorização prévia dos ocupantes ou sem ter o correspondente mandado judicial.

**280.** À exceção dos mandados de busca e apreensão, o ingresso da força policial nos locais sindicais constitui uma grave e injustificável interferência nas atividades sindicais.

**281.** Todo mandado de busca e apreensão em sedes sindicais, assim como de residências de sindicalistas, sem mandado judicial, constitui gravíssima violação da liberdade sindical.

**282.** Ao examinar relatos de buscas em sedes de sindicatos e ameaças feitas contra sindicalistas, o Comitê lembrou que tais atos criam um ambiente de temor entre os sindicalistas, que seria muito prejudicial ao exercício das atividades sindicais e que, quando as autoridades tiverem conhecimento desses atos devem, imediatamente, instalar uma investigação para determinar as responsabilidades para aplicar sanções aos culpados.

**283.** As investigações feitas nos sindicatos não devem acontecer, salvo por mandado da autoridade judicial competente e quando dita autoridade tiver razões, devidamente fundamentadas, para supor que existam, nesses locais, provas necessárias para punir um delito de direito comum, e sob a condição de que a investigação se limite ao que tiver motivado a expedição do mandado

judicial.

**284.** Se os sindicatos forem utilizados como refúgio por autores de atentados ou como lugar de reunião para organizações políticas, os sindicatos interessados não podem se beneficiar de nenhum tipo de imunidade contra a intervenção das autoridades nos ditos locais.

**285.** Mesmo que a intervenção policial nos sindicatos pudesse ser justificada diante de circunstâncias de suma gravidade, dita intervenção não deve, de nenhum modo, implicar o saque dos locais e arquivos de uma organização.

**286.** Os casos de invasão de sedes sindicais e de roubo a organizações sindicais ou a sindicalistas exigem a realização de investigações judiciais sem demora, com o fim de esclarecer plenamente, no mais curto prazo, os fatos e as circunstâncias nas quais se produziram os referidos fatos delitivos, e, na medida do possível, ser capaz de identificar os responsáveis, determinar os motivos dos fatos criminosos, punir os culpados, prevenir a repetição de tais atos e possibilitar a restituição dos bens roubados.

**287.** É necessário submeter a controle judicial a ocupação ou o fechamento de sindicatos pelas autoridades, devido ao grande risco de paralisação das atividades sindicais relacionado a essas medidas.

**288.** O confisco de bens das organizações sindicais por parte das autoridades, sem ordem judicial, constitui atentado contra o direito de propriedade dos bens sindicais e uma interferência indevida nas atividades dos sindicatos, e contraria também os princípios da liberdade sindical.

**289.** Um clima de violência como os atos de agressão contra os locais e bens sindicais pode constituir um grave obstáculo para o exercício dos direitos sindicais, razão pela qual tais atos devem ser contidos através de severas medidas por parte das autoridades, sobretudo através da submissão dos presumidos autores a uma autoridade judicial independente.

**290.** As autoridades estatais não devem restringir o acesso dos filiados a seus sindicatos.

**291.** A empresa não deve restringir o acesso dos membros do sindicato aos locais sindicais.

**292.** O fechamento de instalações sindicais, como consequência de um protesto de 45 minutos de duração organizado durante a pausa para almoço, constitui uma violação dos princípios da liberdade sindical.

## Confisco e ocupação de propriedades

**293.** Os atos de resgate (confisco) e ocupação de propriedades de dirigentes das organizações empresariais ou de trabalhadores são contrários à liberdade sindical quando advêm do exercício de suas atividades como representantes de tais organizações.

**294.** É importante tomar todas as medidas necessárias para evitar qualquer tipo de discricionariedade ou discriminação nos mecanismos jurídicos relativos à expropriação ou recuperação de terras ou a outros que afetem o direito de propriedade.

**295.** No que se refere a um caso relativo à expropriação de terras e de bens de dirigentes sindicais de uma central de empregadores no âmbito de uma reforma agrária, o Comitê, ainda que ciente de que as pessoas em questão não podem tirar proveito de sua qualidade como dirigentes empregadores para escaparem das consequências de uma política de reforma agrária, tem observado com preocupação que estas medidas haveriam afetado de maneira discriminatória a um número importante de dirigentes da organização de empregadores e tem expressado a esperança de que tais pessoas serão devidamente indenizadas pelas perdas que tenham sofrido.

**296.** As “medidas de resgate de terras” contra um dirigente empregador podem ter um efeito intimidante nos dirigentes empregadores e suas organizações, tendendo a inibir o livre exercício de suas atividades e atentando, assim, contra o artigo 3º da Convenção nº 87.

**297.** No que se refere ao confisco de terras de dirigentes empregadores, o Comitê se convenceu, à luz das informações obtidas durante uma missão de contatos diretos, de que as possibilidades reais de recurso judicial das pessoas afetadas por essas medidas eram relativamente limitadas e de que as indenizações previstas para compensar esses confiscos são inexistentes (caso de terras não exploradas, deficitárias ou abandonadas) ou insuficientes (emissão de títulos de reforma agrária). O Comitê considerou que o conjunto das disposições relativas à indenização dos confiscos de terra devem ser revisadas para assegurar uma compensação real e justa pelas perdas assim sofridas por seus proprietários, e que o Governo deve reexaminar as demandas de indenização a pedido das pessoas que acreditam terem sido prejudicadas nesse processo de reforma agrária.

## Estado de exceção e exercício dos direitos das organizações de



## **trabalhadores e de empregadores**

**298.** O Comitê lembrou que a Comissão de Especialistas na Aplicação de Acordos ou Convenções Coletivos e Recomendações havia ressaltado que os acordos ou convenções coletivas em matéria de liberdade sindical não contêm disposições que possibilitem invocar a escusa de um estado de exceção para justificar uma derrogação das obrigações aí estipuladas, tampouco uma suspensão de sua aplicação.

**299.** Em casos de reiteradas declarações de estado de emergência, o Comitê asseverou que a resolução sobre os direitos sindicais e sua relação com as liberdades civis, adotada pela Conferência Internacional do Trabalho, de 1970, determina que “os direitos conferidos às organizações de trabalhadores e empregadores se baseiam no respeito das liberdades civis e que o conceito de direitos sindicais carece de qualquer sentido quando não existir tais liberdades”.

**300.** Quando um estado de emergência se prolongar durante vários anos, acarretando graves restrições aos direitos sindicais e às liberdades públicas essenciais para o exercício de tais direitos, o Comitê considerou que seria necessário salvaguardar o exercício dos direitos especificamente sindicais, tais como o de constituir organizações de trabalhadores e de empregadores, o de reunião sindical nos sindicatos e o direito de greve de serviços essenciais.

**301.** A promulgação de uma regulamentação de emergência que faculta ao governo impor restrições, não apenas nas reuniões públicas sindicais, como também em todas as reuniões públicas, de modo geral, provocada por atos que o governo tenha considerado graves para requerer a declaração do estado de sítio, não constitui, por si só, uma violação à liberdade sindical.

**302.** Se um governo revolucionário tiver imposto restrições a certas publicações durante um período de crise, por medidas que pareciam se fundar, principalmente, em razões circunstanciais de ordem política, o Comitê, mesmo considerando o caráter excepcional de tais medidas, chamou a atenção do governo sobre a importância dada ao efetivo direito da liberdade de imprensa sindical.

**303.** As limitações dos direitos de greve e de expressão num contexto de golpe de Estado contra o governo constitucional, que tenha dado lugar a um estado de emergência em conformidade com a constituição, não violam a liberdade sindical, uma vez que tais limitações estão justificadas pela situação de grave crise nacional.

**304.** Toda medida de suspensão ou dissolução por parte da autoridade

administrativa, quando adotada numa situação de emergência, deve ser acompanhada por garantias judiciais normais, incluindo o direito de interposição de recurso perante os tribunais contra dita intervenção ou dissolução.

**305.** Caso as medidas de exceção se prolonguem durante anos, o Comitê ressaltou que a lei marcial era incompatível com o pleno exercício dos direitos sindicais.

**306.** Uma legislação emergencial estabelecida contra elementos antissociais ou desestabilizadores não deve ser utilizada para penalizar trabalhadores que exerçam direitos sindicais legítimos.

**307.** No que concerne aos países que se encontram num momento de crise política ou que tenham acabado de passar por graves perturbações (guerra civil, revolução, etc.), o Comitê, ao examinar as diversas medidas adotadas pelos governos, inclusive contra organizações sindicais, considerou necessário considerar tais circunstâncias extraordinárias para se pronunciar sobre determinadas queixas.

**308.** Nos casos em que, sem ignorar as medidas que foram tomadas na aplicação das disposições constitucionais previstas no estado de sítio ou no combate ao terrorismo, o Comitê, embora consciente acerca da grave situação de violência por que pode passar um país, ressalta que, tanto quanto possível, deve-se recorrer às disposições previstas no direito comum e não às disposições de emergência que possam implicar, pela sua própria natureza, em restrições a direitos fundamentais.

**309.** O Comitê também recorda que nos casos de estado de sítio é recomendável que, na medida do possível, o Governo recorra, em suas relações com as organizações profissionais e seus representantes, às disposições previstas no direito comum, em vez de disposições de emergência que possam implicar, por sua própria natureza, em restrições a direitos fundamentais.

**310.** Quando um governo revolucionário suspende as garantias constitucionais, isso pode significar uma séria ingerência das autoridades nas atividades sindicais, violando o artigo 3º da Convenção nº 87, salvo se decorrerem do desvio das organizações interessadas em seus próprios fins e que atuem violando a lei. De todo modo, tais medidas devem ser acompanhadas de garantias judiciais adequadas, devendo ser aplicadas com prazo razoável.

## **Questões de índole política com repercussões nos direitos das**

## **organizações de trabalhadores e de empregadores**

**311.** Deve-se distinguir entre a evolução das instituições políticas de um país, e as questões relativas ao exercício da liberdade sindical. Se o respeito desta estiver estritamente vinculado ao respeito das liberdades públicas no geral (como havia ressaltado a Conferência Internacional do Trabalho, de 1970, na resolução sobre os direitos sindicais e sua relação com as liberdades civis), as organizações de trabalhadores e de empregadores têm funções próprias para desempenhar, independentemente do sistema político do país.

**312.** Há medidas que, ainda que tenham caráter político e não tenham o fito de restringir os direitos sindicais propriamente ditos, podem, entretanto, serem aplicadas de maneira a afetar o exercício dos mesmos.

**313.** Embora o direito de liberdade sindical esteja expressamente vinculado, como declarou a Conferência Internacional do Trabalho de 1970, ao respeito às liberdades públicas em geral, é importante distinguir entre o reconhecimento da liberdade sindical e as questões relativas à evolução política de um país.

**314.** As questões políticas, que não coloquem em risco o exercício dos direitos sindicais, fogem à competência do Comitê que, por conseguinte, não é competente para conhecer de queixa, na medida em que os fatos que a tenham dado origem, podem ter sido fatos de sabotagem, além disso o Comitê não é competente para conhecer de questões políticas invocadas na resposta de um governo.

# Capítulo 03

## Direito dos trabalhadores e dos empregadores, sem nenhuma distinção, de constituir organizações e de a elas se filiarem

**Regina Sonia Costa Farias**

Mestre, Professora, Assessora do MPT/PRT7 membro do GRUPE

### Princípio geral

**315.** O artigo 2 da Convenção nº. 87 consagra o princípio da não discriminação em matéria sindical e a expressão “sem qualquer distinção”, que contém este artigo significa que se reconhece a liberdade sindical sem discriminação de nenhuma classe devido à ocupação, ao sexo, a cor, a raça, as crenças e a nacionalidade, as opiniões políticas, etc., não somente aos trabalhadores do setor privado da economia, mas também aos funcionários públicos e aos agentes dos serviços públicos em geral.

### Distinções baseadas na raça, nas opiniões políticas ou na nacionalidade

**316.** Uma legislação que nega aos trabalhadores africanos o direito de criar sindicatos que possam se registrados e participar dos conselhos industriais, para negociar acordos coletivos e resolver conflitos, estabelece uma discriminação contraditória com o princípio aceito na maioria dos países e incorporado na Convenção nº. 87, segundo o qual os trabalhadores, sem nenhuma distinção, devem ter o direito de criar as organizações que considerarem conveniente, com a única condição de observar os seus estatutos; de se filiarem às organizações de sua escolha, e de primar pelo princípio de que todas as organizações de trabalhadores devem ter o direito de fazer negociação coletiva.

**317.** A proibição do registro de sindicatos mistos (constituídos por trabalhadores de diferentes categorias) é incompatível com o princípio geralmente aceito de que os trabalhadores, sem qualquer distinção, devem ter

direito de se escolher as organizações de sua própria preferência e, cumprindo unicamente com os estatutos da organização, de se filiar a elas sem autorização prévia.

**318.** Os trabalhadores devem ter direito, sem nenhuma distinção, e em particular, sem discriminação por razão de suas opiniões políticas, de se filiarem ao sindicato que considerar conveniente.

**319.** Os trabalhadores devem ser capazes de criar, em um clima de completa segurança, as organizações que considerem convenientes, com independência para apoiar ou não o modelo econômico e social do Governo, ou mesmo o modelo político do país.

**320.** Tendo em vista as disposições do artigo 2 da Convenção 87, o Comitê recorda que em numerosas ocasiões ter interpretado que o direito de liberdade de associação inclui os trabalhadores migrantes.

**321.** O Comitê ressaltou a importância de garantir o direito dos trabalhadores migrantes, tanto documentados quanto não documentados, a se organizar.

**322.** O direito dos trabalhadores, sem distinção alguma, de criar organizações de sua preferência e se filiar a elas, implica que qualquer pessoa que resida legalmente no país, goza de direitos sindicais, incluindo o direito de voto, independentemente de sua nacionalidade.

**323.** Em relação à negação dos direitos de sindicalização aos trabalhadores estrangeiros em situação irregular, o Comitê recomenda que todos os trabalhadores, com exceção dos que trabalham nas forças armadas e na polícia, sejam amparados pela Convenção nº 87 e, em consequência, pede ao Governo que tenha em conta na sua legislação o teor do artigo 2 da mencionada Convenção.

- **Anotação do Grupo:** até a data de fechamento da edição desta obra, o Brasil não ratificou a Convenção 87-OIT, muito embora a Constituição Federal brasileira consagre parte de seus princípios, no art. 8º.

**324.** O Comitê recomendou a resolução referente a um compromisso equitativo para os trabalhadores migrantes na economia globalizada adotada pela Conferência da OIT na sua 92ª reunião (2004) segundo a qual “todos os trabalhadores migrantes também se beneficiam da proteção prevista na Declaração da OIT que trata dos princípios e direitos fundamentais do trabalho e seu seguimento, 1998. Além disso, as oito principais Convenções da OIT relacionadas com a liberdade sindical e o direito à negociação coletiva, à

eliminação da discriminação em matéria de emprego e ocupação, bem como a erradicação do trabalho forçado, bem como a erradicação do trabalho infantil, são aplicáveis a todos os trabalhadores migrantes, independentemente de sua situação.” (parágrafo 12)

**325.** No que se refere à concessão de direitos sindicais aos estrangeiros, o requisito da reciprocidade não é aceitável nos termos do artigo 2 da Convenção nº 87.

### **Distinções baseadas na natureza do contrato**

**326.** O Comité se referiu as conclusões do Estudo Geral da Comissão de Peritos sobre as Convenções fundamentais relativas aos direitos do trabalho e à luz da Declaração da OIT sobre justiça social para uma globalização equitativa, parágrafo 935, no qual se indica: “A Comissão observa que uma das preocupações principais mencionadas pelas organizações sindicais é o impacto negativo das formas precárias de emprego nos direitos sindicais e a proteção dos direitos dos trabalhadores, especialmente os contratos temporários renovados a curto prazo, repetidamente; a subcontratação, utilizada inclusive por certos governos na sua própria administração pública para cumprir tarefas de caráter permanente por mandato legal; e a não renovação de contratos por práticas antisindicais. Algumas dessas modalidades privam os trabalhadores do acesso à liberdade sindical e a negociação coletiva, especialmente quando encobrem uma relação de trabalho real e permanente. Algumas formas de precariedade podem até dissuadir os trabalhadores de se filiar aos sindicatos. A comissão deseja destacar a importância de examinar em todos os Estados Membros, no quadro tripartite, o impacto dessas formas de emprego no exercício dos direitos sindicais”.

**327.** Todos os trabalhadores devem poder usufruir do direito à liberdade sindical, independentemente do vínculo contratual decorrente da relação de trabalho.

- **Anotação do Grupe:** A crise de representação sindical, aliada à queda do número de empregados e ao crescente número de trabalhadores por conta própria, em grande profundidade, sugere que se reconsidere a estrutura teórica do Direito do Trabalho. Ademais, desafiam um repensar do sindicalismo, que tende a abandonar o modelo restrito de representação somente de “empregados”, para avançar para a representação de outros grupos de trabalhadores, como os parassubordinados, os profissionais liberais, os empreendedores individuais etc. Os reflexos da chamada “indústria 4.0” obrigarão os sindicatos a se reinventarem e buscarem uma representação mais ampla dos trabalhadores em geral.

**328.** A natureza jurídica da relação entre os trabalhadores e os empregadores não deve ter nenhum efeito no direito de filiação às organizações de trabalhadores e a participação em suas atividades.

**329.** A todos os trabalhadores, independentemente de sua situação, devem ser garantidos o direito de liberdade sindical a fim de evitar a possibilidade de tirar proveito de sua situação precária.

**330.** Os critérios para determinar as pessoas abrangidas pelo direito sindical se fundamentam no vínculo laboral com um empregador. Trabalhadores que não tenham contrato de trabalho podem constituir organizações de sua própria escolha se assim desejarem.

**331.** Todos os trabalhadores que trabalham em empresas agroalimentares, independentemente do tipo de relacionamento que as vincula, devem poder se filiar às organizações sindicais que representam os interesses dos trabalhadores deste setor.

## **Distinções baseadas na categoria profissional**

### ***A. Princípios gerais***

**332.** Todos os trabalhadores, sem nenhuma distinção, incluída a não discriminação devida da ocupação, devem ter o direito de constituir livremente as organizações que de sua preferência e a elas se filiar.

**333.** O estabelecimento, para efeitos do reconhecimento do direito de associação de uma lista de profissionais com caráter limitativo estaria em contradição com o princípio de que os trabalhadores, sem nenhuma distinção, devem ter direito a constituir as organizações que estimem convenientes e a elas se filiar.

- **Anotação do Grupo:** Muitos verbetes do Comitê de Liberdade Sindical são orientações ou recomendações dirigidas direta e expressamente aos Estados membros, perspectiva que se faz sentir mais nitidamente nos presentes tópicos. De fato, são verbetes que dizem respeito, em sua maioria, às autoridades constituídas dos países, incluindo Executivo e Legislativo.

### ***B. Funcionários públicos***

**334.** As normas contidas na Convenção nº 87 se aplicam a todos os trabalhadores “sem qualquer distinção” e, por conseguinte, protegem os

empregados do Estado. Com efeito, tem considerado que não era justo estabelecer uma distinção em matéria sindical entre os trabalhadores do setor privado e os agentes públicos, já que, uns e outros, devem usufruir do direito à sindicalização para defender seus interesses.

**335.** O artigo 2º da Convenção nº 87 explicita que todos os trabalhadores sem distinção devem gozar do direito de constituir as organizações sindicais de sua escolha, isso implica que os trabalhadores da administração pública também devem usufruir desse mesmo direito.

- **Anotação do Grupe:** A Convenção 151-OIT (ratificada pelo Brasil) trata, especialmente, do direito de negociação coletiva no âmbito da Administração Pública, norma que deve ser vista em complemento à Convenção 87-OIT, pois ambas enfocam aspectos de liberdade sindical, como a vedação a condutas que possam comprometer a atividade sindical e a proibição de ingerências nas entidades associativas. A Convenção 151-OIT faz ressalva a algumas categorias de servidores, que podem ser objeto de tratamento à parte pelo Estado membro, como os militares, os policiais e os que integram o alto nível da Administração, formulando políticas públicas ou com poder de direção.

**336.** Os funcionários públicos, como todos os trabalhadores sem distinção alguma, devem gozar do direito de constituir organizações de sua escolha e se filiar a elas, sem autorização prévia, para a promoção e a defesa de seus interesses.

**337.** Tanto os funcionários (com única exceção possível das forças armadas e da polícia, segundo o artigo 9º da Convenção nº 87) como os trabalhadores do setor privado, devem poder constituir as organizações que considerem apropriadas para a promoção e defesa dos interesses dos seus membros.

**338.** Considerando a importância que os servidores públicos tem para o serviço do Estado ou autoridades locais, o direito de constituir ou registrar sindicatos, a negação do direito de sindicalização aos trabalhadores a serviço do Estado é incompatível com o princípio geralmente admitido de que os trabalhadores, sem nenhuma distinção, têm o direito a constituir, sem autorização prévia, os sindicatos de sua escolha.

**339.** O não reconhecimento dos trabalhadores do setor público, do direito que têm os trabalhadores do setor privado, no que se refere a criação de sindicatos, resulta em suas “associações” não gozarem das mesmas vantagens e privilégios dos “sindicatos” propriamente ditos, ocasionando uma discriminação com relação aos trabalhadores do setor público e suas organizações frente aos trabalhadores do setor privado e suas organizações.



Tal situação levanta a questão da compatibilidade desta discriminação com o artigo 2º da Convenção nº 87, segundo o qual os trabalhadores “sem nenhuma distinção” têm o direito de constituir, sem autorização prévia, as organizações que considerem apropriadas e a elas se filiarem, em conformidade com os artigos 3º e 8º, parágrafo 2º, da referida Convenção.

**340.** A existência de normas jurídicas especiais que regulam o direito de sindicalização dos servidores públicos não é censurável, na medida em que tais normas respeitem as disposições da Convenção nº 87.

- **Anotação do Grupe:** Considerando as peculiaridades do serviço público, é aceitável que existam normas regulando a organização dos servidores públicos, desde que em uma ambiência de razoabilidade, de igualdade de tratamento e de dignidade humana. Todavia, não é possível que, por vias simuladas, neguem o direito à sindicalização dos servidores. Admais, os militares e policiais podem ter tratamento diferenciado no direito de organização sindical e de exercício de greve.

**341.** A existência de um mecanismo de resolução de conflitos não pode justificar a negação do direito de organização aos funcionários públicos.

**342.** A transmutação de empregados do setor público de um regime jurídico de direito privado a um regime jurídico de direito público, não é, por si só, problemática, desde que dita transmutação esteja de acordo com os princípios de liberdade sindical e da negociação coletiva.

**343.** O Comitê lembrou a necessidade de um o Governo reconhecer o direito de filiação sindical dos trabalhadores que prestam serviços ao Estado através de contratos civis para serviços profissionais.

*a) Membros das forças armadas e da polícia*

**344.** Os membros das forças armadas que podem ser excluídos da aplicação da Convenção 87, devem ser definidos de maneira restritiva.

**345.** O artigo 9.1 da Convenção 87 dispõe que “a legislação nacional deverá determinar até que ponto se aplicarão as forças armadas e a polícia, as garantias previstas pela presente Convenção” em virtude deste texto, não caber dúvida de que a Conferência Internacional do Trabalho teve intenção de deixar que cada Estado julgue em que medida considera oportuno acordar com os membros das forças armadas e da polícia os direitos previstos na Convenção, ou seja, implicitamente, que os Estados que houvessem ratificado a Convenção não estão obrigados a reconhecer os direitos mencionados para essas categorias

de pessoas.

**346.** O fato de que o artigo 9.1, da Convenção 87 dispunha que a legislação nacional deverá determinar até que ponto se aplicará as forças armadas e à polícia, as garantias previstas pela Convenção [acordo ou convecção coletiva], não devem chegar a considerar como contrário ou mesmo o que a legislação de um Estado, limite ou exclua os direitos sindicais das forças armadas ou da polícia, questão esta que tem sido deixada de ser apreciada pelos Estados Membros da OIT.

**347.** No artigo 2º da Convenção 87 se prevê que os trabalhadores e os empregadores, sem nenhuma distinção, têm o direito de constituir as organizações que estimarem convenientes, assim como de se filiar a estas organizações. Se bem que, no artigo 9º da Convenção, se autorizam exceções às aplicações destas disposições no caso da polícia e das forças armadas, o Comité tem recordado que devem ser dado uma definição restritiva dos membros das forças armadas que puderem ser excluídos da aplicação da Convenção. Ademais, o Comité indicou que a Comissão de Especialistas em Aplicação de Convênios e Recomendações tem levado em consideração que, este artigo da Convenção prevê, unicamente, exceções ao princípio geral, em caso de dúvida, os trabalhadores devem ser considerados como civis.

#### *b) Pessoal civil das forças armadas*

**348.** Os trabalhadores civis dos estabelecimentos manufatureiros das forças armadas devem ter o direito de constituir, sem autorização prévia, as organizações que estimarem convenientes, em conformidade com a Convenção nº 87.

**349.** O pessoal civil empregado nos bancos do exército devem gozar do direito de constituir organizações sindicais e a elas se filiarem, assim como de uma proteção adequada contra os atos de discriminação sindical, nos mesmos termos que o resto dos dirigentes sindicais e militantes sindicais do país.

**350.** Os civis empregados nos serviços do exército devem ter o direito de formar sindicatos.

#### *c) Pessoal do poder judiciário*

**351.** Um dispositivo que priva os juízes e promotores do direito de constituir sindicatos é contrário aos princípios de liberdade sindical derivados dos

convênios sobre estas matérias, segundo as quais os trabalhadores, “sem nenhuma distinção” e sem autorização prévia, têm o direito de constituir as organizações que estimem convenientes, assim como o de se filiar a estas organizações.

**352.** Os juízes, como os demais trabalhadores, devem se beneficiar com o direito à liberdade sindical.

- **Anotação do Grupo:** Para o Comitê de Liberdade Sindical, não deve existir nenhum óbice a que juízes se organizem em entidades sindicais. Esta inteligência, por extensão, também alcança os membros do Ministério Público e da Defensoria Pública. Contudo, no Brasil, estas autoridades preferem se organizar em associações civis, não em sindicatos.

*d) Trabalhadores dos serviços públicos locais*

**353.** Os trabalhadores do serviço público local devem poder constituir, efetivamente, as organizações que estimem convenientes e estas organizações devem ter plenos direitos para promover e defender os interesses dos trabalhadores que representarem.

*e) Bombeiros*

**354.** O papel desta categoria de funcionários públicos não justifica sua exclusão do direito de sindicalização. O pessoal de combate à incêndios e o pessoal de estabelecimentos penitenciários deverão, portanto, gozar do direito de sindicalização.

**355.** O direito dos bombeiros de constituir as organizações de sua escolha e a elas se filiarem deve ser garantido (embora o direito de ação coletiva poder ser restrito ou proibido).

**356.** Os bombeiros devem gozar dos direitos consagrados no artigo 2º da Convenção nº 87 para constituir e se filiar à organização de sua escolha, incluindo o direito de poder fundar ou se filiar à organizações de grau superior de sua preferência, sem que seu âmbito de filiação fique restrito e que também inclua os bombeiros compreendidos na legislação geral do trabalho.

*f) Pessoal de estabelecimentos penitenciários*

**357.** O pessoal de estabelecimentos penitenciários deverá gozar do direito de sindicalização.

*g) Funcionários da alfândega e fiscais internos e pessoal de serviços de imigração*

**358.** Os funcionários de alfândega estão amparados pela Convenção 87 e devem, pois, se beneficiar do direito sindical.

**359.** As funções exercidas pelos trabalhadores dos serviços aduaneiros e os fiscais internos, imigração, penitenciários e preventivos não devem justificar sua exclusão do direito de sindicalização de acordo com o disposto no artigo 9º da Convenção nº 87.

*h) Inspeção do trabalho*

**360.** A negação ao direito de sindicalização dos trabalhadores da inspeção do trabalho constitui uma violação do artigo 2º da Convenção 87.

*i) Professores*

**361.** Os professores devem desfrutar do direito de constituir as organizações que estimem convenientes, sem autorização prévia, para promover e defender seus interesses profissionais.

**362.** Os professores, como os todos os demais trabalhadores, devem se beneficiar do direito à liberdade sindical.

**363.** No que diz respeito aos professores que são regidos por contratos de prestação de serviços, o Comitê estimou que, desde a Convenção nº 87, somente permite excluir de seu âmbito de aplicação, às forças armadas e a polícia, os professores em questão, devem ser capazes de constituir organizações que estimem convenientes e a elas se filiarem.

**364.** Os trabalhadores de universidades públicas ou privadas devem poder constituir organizações que considerarem convenientes e a elas se filiarem.

**365.** Aos assistentes de professores e de pesquisa, em exercício da profissão, deverá ser garantida a plena proteção do direito de sindicalização.

**366.** O Comitê pediu a um governo que tomasse medidas para derogar um dispositivo de lei de universidades que facultava ao órgão empregador determinar quem pode ser membro das associações de pessoal acadêmico. O Comitê recomendou assim mesmo que se fosse considerada a possibilidade de criar um sistema independente para a designação, nos casos em que fosse necessário, dos membros do pessoal acadêmico, bem mediante o recurso ao

árbitro de um terceiro ou de algum mecanismo informal.

*j) Pessoal local das embaixadas*

**367.** A Convenção 87 se aplica ao pessoal das embaixadas de contratação local.

**368.** A obrigação de aplicar os princípios da liberdade sindical se aplica às embaixadas, aos consulados e demais gabinetes, por constituírem parte integrante da administração pública. Embora o Comitê aceitasse o argumento de que os convênios da OIT não são aplicáveis às embaixadas porque não fazem parte do território, o Comitê considera que este argumento não é aplicável aos princípios da liberdade sindical, que é obrigada a promover.

*k) Funcionários de grau superior*

- **Anotação do Grupe:** A Convenção 151-OIT (ratificada pelo Brasil), sobre o direito de negociação coletiva dos servidores públicos, explicita, em seu art. 1º:

*“1. A presente Convenção aplica-se a todas as pessoas empregadas pelas autoridades públicas, na medida em que não lhes sejam aplicáveis disposições mais favoráveis de outras convenções internacionais do trabalho.*

*2. A legislação nacional determinará o modo pelo qual as garantias previstas pela presente Convenção se aplicarão aos trabalhadores da Administração Pública de alto nível, cujas funções são normalmente consideradas de formulação de políticas ou de direção ou aos trabalhadores da Administração Pública cujas responsabilidades tenham um caráter altamente confidencial.”*

**369.** A exclusão total da legislação dos funcionários públicos de grau superior constitui uma violação de seu direito fundamental de organização. Por consequência, se deve garantir o pleno gozo do direito dos funcionários públicos de grau superior a constituir suas próprias associações para defender seus interesses, e a definição desta categoria de profissional em termos não muito amplos, de modo a não enfraquecer as organizações de outros funcionários públicos.

**370.** Com relação às pessoas que ocupam posições nas quais assumam responsabilidades em matéria de direção ou formulação de políticas, o Comitê opina que, estes funcionários públicos podem ser excluídos de organizações sindicais que representam outros trabalhadores, tais restrições devem se limitar exclusivamente a esta categoria de trabalhadores, que deve ter o direito

de formar suas próprias organizações em defesa de seus interesses.

**371.** A exclusão contida na Convenção nº 151 a respeito do pessoal de grau superior e de direção se refere à questão da negociação coletiva e não ao direito de sindicalização, que deve ser garantido a todos os funcionários públicos sem distinção alguma.

### ***C. Pessoas da segurança***

**372.** Os agentes privados de segurança devem poder constituir livremente as organizações sindicais de sua escolha.

**373.** Os dispositivos da Constituição nacional não devem impedir o porte de arma aos trabalhadores que as utilizam em razão da natureza do seu trabalho.

### ***D. Trabalhadores da agricultura***

**374.** Os trabalhadores da agricultura devem desfrutar do direito de se organizarem.

**375.** Uma legislação que prescreve que mais de 60% dos afiliados a um sindicato agrícola devem saber ler e escrever, é incompatível com o princípio contido na Convenção 87, em virtude do qual os trabalhadores sem nenhuma distinção, tem o direito de constituir as organizações que estimem convenientes. O artigo 1º da Convenção 11 confirma esse princípio e dispõe que todo Membro da Organização Internacional do Trabalho, que ratifique esta Convenção se obriga a assegurar a todas as pessoas empregadas na agricultura, os mesmos direitos de associação e de coligação que os trabalhadores da indústria.

### ***E. Trabalhadores das plantações***

**376.** Na resolução adotada pela Comissão do Trabalho nas Plantações, em sua primeira reunião, em 1950, se prevê que os empregadores devem eliminar todos os obstáculos para que os trabalhadores estabeleçam sindicatos livres, independentes e controlados democraticamente.

### ***F. Trabalhadores do setor dos transportes aéreos e marítimos***

**377.** Os trabalhadores do setor dos transportes aéreos e marítimos, como todos os demais trabalhadores, devem se beneficiar do direito à liberdade

sindical.

**378.** A proibição de atividades sindicais nas linhas aéreas internacionais constitui uma grave violação da liberdade sindical.

### ***G. Trabalhadores portuários***

**379.** No caso dos trabalhadores do porto, de um país, terem sido considerados servidores públicos, em virtude do costume e por acordo tácito, quando excluídos da lei sindical, e tendo deduzido as autoridades que a Convenção 87 (ratificada por esse país) não se aplicou a esses trabalhadores, o Comitê observou que o governo assumiu uma obrigação internacional, em benefício dos trabalhadores “sem qualquer distinção”, de modo que as cláusulas do convênio não podem ser modificadas, no caso de determinadas categorias de trabalhadores, em razão de acordo privado ou nacional, costumeiro ou de outro acordo que existe entre o governo e tais categorias de trabalhadores.

### ***H. Pessoal hospitaleiro***

**380.** O direito de constituir organizações para a promoção e defesa dos interesses dos trabalhadores, sem autorização prévia, assim como de se filiar a elas, constitui um direito fundamental de que devem gozar todos os trabalhadores, sem distinção alguma, incluindo o pessoal hospitaleiro.

### ***I. Pessoal superior e de direção***

**381.** Não é necessariamente incompatível com as exigências do artigo 2, da Convenção que se neguem a pessoal superior e de direção, o direito de pertencer ao mesmo sindicato que os demais trabalhadores, desde que sejam atendidas duas condições: primeiro, que os trabalhadores tenham o direito de estabelecer suas próprias associações, para defender seus interesses e, em segundo lugar, que as categorias de pessoal de direção e de empregados que ocupam cargos de confiança, não sejam tão amplas, para não enfraquecer as organizações dos demais trabalhadores da empresa ou no ramo de atividade, ou privá-las de uma proporção considerável de seus membros efetivos ou possíveis.

**382.** No que diz respeito às disposições que proíbem o pessoal de direção de se filiar a sindicatos de trabalhadores, o Comitê considerou que a definição deve ser limitada à definição da palavra “dirigentes”, para cobrir somente as

pessoas que, verdadeiramente, representam os interesses dos empregadores.

**383.** O fato de limitar o pessoal superior e de direção àquelas pessoas que disponham de autoridade para contratar ou despedir os trabalhadores, reúne a condição de que esta categoria de pessoal não seja definida em termos amplos.

**384.** A referência na definição de pessoal superior e de direção ao exercício do controle disciplinar sobre os trabalhadores, pode levar a uma interpretação extensiva, o que excluiria um grande número de trabalhadores do gozo de desfrutar de direitos que lhes são acordados.

**385.** Uma interpretação muito ampla da noção de “trabalhador de confiança”, para efeitos de lhes proibir os direitos de sindicalização, pode restringir, gravemente, os direitos sindicais e inclusos, em pequenas empresas, impedir a criação de sindicatos, contrariando o princípio da liberdade sindical.

**386.** As disposições legais que permitam aos empregadores enfraquecer as organizações de trabalhadores através de promoções artificiais dos trabalhadores, constituem uma violação dos princípios da liberdade sindical.

#### ***J. Trabalhadores autônomos e profissionais liberais***

**387.** Com base nos princípios de liberdade sindical, todos os trabalhadores - com a exceção dos membros das forças armadas e da polícia - devem ter o direito de constituir as organizações que estimem convenientes, assim como o de se filiarem a elas. O critério para determinar as pessoas abrangidas por este direito, não se fundamenta, portanto, na existência de um vínculo laboral com um empregador, que muitas vezes não existe, por exemplo, no caso de trabalhadores na agricultura, os trabalhadores autônomos em geral, ou os que desempenham profissões liberais, e que, no entanto, devem desfrutar do direito de organização.

**388.** O Comitê pediu a um Governo que tome as medidas necessárias para garantir que os trabalhadores autônomos possam desfrutar plenamente dos direitos de sindicalização, em particular do direito de se filiar às organizações que estimem convenientes.

**389.** É contrária à Convenção nº 87 impedir os sindicatos de trabalhadores independentes que não funcionam por subordinação ou dependência.

#### ***K. Trabalhadores contratados temporariamente***



**390.** Todos os trabalhadores, sem distinção alguma, devem ter o direito de constituir as organizaçõess de sua escolha e se filiar a elas, sejam eles trabalhadores permanentes, trabalhadores contratados temporariamente, ou trabalhadores sazonais.

### ***L. Trabalhadores no período de experiência***

**391.** Os trabalhadores no período de experiência, se assim desejarem, devem poder constituir as organizações que estimem convenientes e a elas se filiarem.

**392.** A negação do direito de organização aos trabalhadores durante o período de experiência podem ocasionar problemas de aplicação da Convenção nº 87.

### ***M. Trabalhadores em formação***

**393.** As pessoas contratadas sob a modalidade de convênio [acordo ou convenção coletiva] de formação, devem também ter o direito de se organizar.

**394.** A natureza jurídica da relação entre trabalhadores e empregador, e se aprendiz ou de outra modalidade, não deve ter nenhum efeito sobre o direito a filiação nas organizações de trabalhadores e de participação em suas atividades.

- **Anotação do Grupe:** Os *aprendizes* mantêm contrato de trabalho com o tomador de serviços, mesmo que sob circunstâncias diferenciadas, compreensíveis em face do caráter formativo e educativo do contrato. Então, sendo trabalhadores (no Brasil, são empregados), não há óbice algum à filiação sindical. Dúvida surge quanto aos *estagiários*, porque, embora em fase de inserção no mercado de trabalho, ainda não possuem contrato de emprego com o tomador de serviços. Ao ver do Grupe, se a legislação interna do Estado não possuir nenhuma norma proibitiva da filiação desses “trabalhadores em formação” é possível que se filiem ao sindicato da categoria pertinente ao estágio, pelo tempo em que permanecer a formação laborativa e educacional. Isso possibilitaria a participação de trabalhadores mais cedo na dinâmica sindical e os tornaria titulares de direito a algumas normas dos instrumentos coletivos de trabalho, além de ampliar sua proteção em face das ilegalidades porventura cometidas por tomadores de serviços ou dos *agentes de integração* desta mão-de-obra. Por outro lado, em nome da mesma liberdade de filiação, não podem as entidades sindicais criarem mecanismos de filiação automática ou compulsória. No Brasil, não há norma que proíba a filiação sindical dos estagiários, mas a jurisprudência ainda não foi construída sobre o tema.

### ***N. Desempregados***

**395.** O Comitê não considera que o direito que conferir, apenas aos desempregados, o direito de se filiar a um sindicato e participar de seu funcionamento, sujeito às regras de organização de que trate, é contrário aos princípios de liberdade sindical.

### ***O. Trabalhadores empregados no âmbito de programas de luta contra o desemprego***

**396.** As pessoas que realizam trabalho no âmbito da participação comunitária destinada à luta contra o desemprego, são trabalhadores que atuam em conformidade com a Convenção 87 e devem gozar do direito de organização, ainda mais que é sua responsabilidade inquestionável promover e defender os interesses coletivos.

### ***P. Trabalhadores de cooperativas***

**397.** Na Recomendação sobre a promoção das cooperativas, 2002 (nº 193), governos são convidados a garantir que elas não sejam utilizadas para burlar a legislação trabalhista nem para estabelecer relações clandestinas de trabalho.

**398.** Consciente da natureza específica do movimento cooperativo, o Comitê considera que as cooperativas de trabalho associativo (cujos integrantes são seus proprietários) não podem ser consideradas nem de fato, nem de direito como “organizações de trabalhadores” no sentido da Convenção nº 87, isto é, como organizações que visam promover e defender os interesses dos trabalhadores. Nestas circunstâncias, considerando o previsto no art. 2 da Convenção nº 87, o Comitê lembra que a noção de trabalhador inclui não somente o trabalhador dependente, mas também o independente ou autônomo e considera que os trabalhadores associados em cooperativas devem ser capazes de criar organizações sindicais que estimar conveniente e a elas se filiarem.

- **Anotação do Grupe:** O Comitê confere interpretação ampliativa ao direito de os *trabalhadores* se organizarem em entidades sindicais. Este direito não deve ser restrito a *empregados*, considerando que várias outras espécies de trabalhadores mantêm relações muito próximas de subordinação e dependência, mesmo que se intitulem como não subordinados. É o caso dos cooperados. Por outro lado, as cooperativas em si (pessoas jurídicas que organizam e exploram determinada atividade econômica ou de serviços) também podem se organizar sindicalmente, na categoria patronal. Pode ser que, no futuro, a linha que separa patrões de empregados não seja mais tão nítida quanto à de hoje, já em fase de esfumaçamento. A tendência, ao ver do Grupe, é que, nos anos vindouros, haverá grande mudança na estrutura sindical e na organização de trabalhadores e empregadores, em face

dos influxos das novas profissões e das novas formas de trabalhar, frutos sobretudo das tecnologias atuais e futuristas.

**399.** O Comitê não pode deixar de considerar a situação especial em que se encontram os trabalhadores frente à entidade cooperativa, especialmente, no que se refere à proteção de seus interesses laborais e considera que eles devem gozar do direito de associação ou criação de sindicatos com a finalidade de defender estes interesses.

**400.** O Comitê solicitou ao Governo que assegurasse que as cooperativas não fossem utilizadas como meio de impedir que os trabalhadores possam exercer seus direitos sindicais, em especial, através da correta divulgação tanto entre os associados como os trabalhadores das cooperativas, dos direitos e devers que dizem respeito a cada um.

#### ***Q. Concessionários e trabalhos subcontratados***

**401.** O Comitê pediu ao Governo que elaborasse, em consulta com os interlocutores sociais interessados, os mecanismos apropriados, incluindo um mecanismo de diálogo social previamente acordado, objetivando reforçar a proteção dos direitos à liberdade sindical e à negociação coletiva dos trabalhadores subcontratados, impedindo assim qualquer uso abusivo de subcontratação como forma de contornar a prática do exercício dos direitos fundamentais destes trabalhadores.

**402.** Não cabe ao Comitê decidir sobre a relação jurídica (laboral ou comercial, isto é, como concessinários) de certos vendedores de uma empresa que não sejam reconhecidos como tendo uma relação de trabalho, não se aplicando a eles as disposições da lei orgânica do trabalho. No entanto, dado que a Convenção nº 87, somente permite excluir de seu âmbito de aplicação as forças armadas e a polícia, os vendedores em questão, devem poder consituir as organizações que estimem conveninetes (artigo 2 da Convenção nº 87).

#### ***R. Trabalhadores das zonas francas***

**403.** Os trabalhadores das zonas de preparação das exportações – em que pese os argumentos de caráter econômico, frequentemente expostos – devem gozar, igual aos outros trabalhadores e sem distinção alguma, dos direitos sindicais previstos pelos convênios sobre a liberdade sindical.

**404.** O Comitê lembrou que as disposições contidas na Convenção nº 87 se aplicam a todos os trabalhadores “sem nenhuma distinção” e recorda também que a Declaração Tripartite de Princípios sobre as empresas Multinacionais e as políticas sociais formuladas pela OIT se estabelece que os incentivos especiais para atrair o investimento estrangeiro não deve incluir nenhuma limitação da liberdade sindical dos trabalhadores nem o direito de sindicalização nem de negociação coletiva, e por conseguinte considerou que a legislação sobre as zonas francas de exportação deve garantir estes direitos.

**405.** Na Declaração tripartite de princípios sobre as empresas multinacionais e as políticas sociais formuladas pela OIT estabelece que os incentivos especiais para atrair investimentos estrangeiros não devem incluir nenhuma limitações da liberdade sindical dos trabalhadores, nem o direito de sindicalização, nem de negociação coletiva. O Comitê considerou que as disposições legais sobre as zonas francas de exportação, devem garantir o direito de sindicalização e de negociação coletiva a todos os trabalhadores.

### ***S. Trabalhadores domésticos***

**406.** Os empregados domésticos não estão excluídos do campo de aplicação da Convenção nº 87; em consequência, devem está amparados pelas garantias dos mesmos, e ter, por conseguinte, o direito de constituir organizações profissionais e a elas se filiarem.

**407.** Os trabalhadores domésticos, como todos os demais trabalhadores, devem se beneficiar do direito à liberdade sindical.

### ***T. Trabalhadores em domicílio***

**408.** Os trabalhadores em domicílio não estão excluídos do âmbito de aplicação da Convenção nº 87 e, conseqüentemente, devem ser amparados pelas garantias do mesmo e ter o direito de constituir organizações profissionais e de a elas se filiarem.

**409.** Os trabalhadores que desenvolvem suas atividades em seu domicílio no setor de serviços domésticos, de saúde e de cuidados com crianças, devem poder se beneficiar do Código de Trabalho e gozar de todos os direitos e proteções correspondentes.

### ***U. Trabalhadores despedidos***

**410.** Uma disposição que exclua a associação a um sindicato é incompatível com os princípios da liberdade de associação, dado que ela priva o interessado de se filiar à organização de sua escolha. Ademais, ela pode incentivar a realização de atos de discriminação sindical na medida em que a despedida de um trabalhador filiado a um sindicato impediria de continuar exercendo atividades dentro de sua organização.

**411.** A perda da qualidade de sindicalista como resultado de uma despedida por motivo de greve não está em conformidade com os princípios da liberdade sindical.

### ***V. Trabalhadores aposentados***

**412.** O Comitê não considera que o direito de conferir aos trabalhadores aposentados somente o direito de filiação a um sindicato e participar de seu funcionamento, sujeito às regras de organização, contraria os princípios da liberdade sindical.

**413.** Corresponde à autonomia interna de qualquer sindicato determinar se este deseja representar ou não a trabalhadores aposentados para defender seus interesses específicos.

### ***W. Jogadores de futebol***

**414.** A condição dos trabalhadores, jogadores de futebol, é indiscutível. Isso implica que devem ser cobertos pelas Convenções nº 87 e 98 e portanto, devem gozar do direito de se associarem em defesa de seus interesses, embora, devido as características específicas de seu trabalho, os jogadores tenham estimado conveniente criar uma organização civil em vez de um sindicato. Isso não diminui a qualidade desta organização representativa dos trabalhadores de futebol.

### ***X. Trabalhadores de pequenas empresas***

**415.** Caso se contemple a exceção do direito de formar sindicatos nas empresas que empregam dez ou menos empregados, tal proposta constituiria uma clara infração ao artigo 2º da Convenção nº 87 que estipula que os trabalhadores sem nenhuma distinção têm o direito de constituir as organizações que estimarem convenientes ou de se filiarem a elas.

**416.** O direito de associação não deve depender do tamanho da empresa nem do número de trabalhadores que emprega.

- **Anotação do Grupe:** Este verbete e o anterior importam para os regimes de pluralidade sindical, em que se permite a organização por empresas. Assim, compreende-se que, num regime de liberdade plural, não pode haver proibição de fundação e funcionamento de sindicato com base no pequeno número de empregados das empresas de pequeno porte.
- Ver os verbetes nº 435 e imediatamente seguintes, e os verbetes nº 444 e 446.

### **Distinções baseadas na idade**

**417.** Em virtude do artigo 2 da Convenção nº 87, o Comitê estima que os trabalhadores menores devem poder constituir as organizações que estimem convenientes ou de a elas se filiarem.

- **Anotação do Grupe:** Os sujeitos a que se refere este verbete são os trabalhadores com idade mínima permitida ao trabalho, inclusive os aprendizes. Não legitima, obviamente, o trabalho infantil nem o labor em situações proibidas por lei, em razão da idade ou das circunstâncias que a legislação considera ofensivas à formação moral do trabalhador com menos de 18 anos.

### **Outras distinções**

**418.** Exigir para a constituição de um sindicato que os trabalhadores trabalhem para um só empregador, viola os princípios da liberdade de sindical.

# Capítulo 04

## Direito dos trabalhadores e empregadores constituírem organizações sem autorização prévia

**Francisco Gérson Marques de Lima**

Professor, Doutor, Subprocurador-Geral do Trabalho, Tutor do GRUPE

### Exigência de uma autorização prévia

**419.** O princípio da liberdade sindical pode chegar a ser muitas vezes letra morta se, para criar uma organização, os trabalhadores e os empregadores tivessem que obter uma permissão qualquer, revestida da forma de uma licença para fundar a organização sindical propriamente dita, de uma aprovação discricionária de seus estatutos ou de regulamento administrativo ou de alguma autorização prévia indispensável para proceder a sua criação. Não obstante, embora os fundadores de um sindicato tenham que observar os requisitos de publicidade ou outros análogos, que podem reger de acordo com determinada legislação, tais requisitos não devem equivaler praticamente a uma autorização prévia nem constituir um obstáculo para a criação de uma organização até o ponto de constituir de fato uma proibição pura e simples. Ainda quando o registro seja facultativo, se dele depende que as organizações possam gozar dos direitos básicos para poder “fomentar e defender os interesses de seus membros”, o mero fato de que em tais casos a autoridade encarregada do registro goze do direito discricionário de negá-lo conduza a uma situação que apenas diferirá daquelas em que se exija uma autorização prévia.

- **Anotação do Grupe:** O Comitê não recrimina propriamente o registro sindical, formalidade que, na maioria dos países, encontra previsão em lei, até como forma de garantir segurança às relações jurídicas e publicidade. O que o Comitê desaconselha são os regimes em que o registro sindical fique sob a avaliação unicamente discricionária do Poder Público, porque isto poderia implicar em controle ideológico, juízos de conveniências, caprichos das autoridades ou outras práticas nada democráticas.
- Leiam-se os verbetes nº 448 e seguintes, desta Recopilação.

**420.** É contrário à Convenção nº 87 fazer depender a concessão de personalidade jurídica da aprovação do Presidente da República.

**421.** Uma disposição legal que submete o direito de associação a uma autorização dada de maneira puramente discricionária por um departamento minisopdel é incompatível com o princípio da liberdade sindical.

**422.** A inexistência de recursos ante as instâncias judiciais contra a negativa eventual do ministério em conceder uma autorização (para constituir sindicatos) viola os princípios da liberdade sindical.

- **Anotação do Grupe:** No Direito brasileiro, a Constituição Federal assegura o acesso amplo ao Judiciário (art. 5º, XXXV). Logo, todos os atos administrativos referentes ao registro sindical podem ser discutidos judicialmente, quer na sua tramitação (ex.: mandados de segurança), quer *a posteriori* (ex.: ações anulatórias).
- Do mesmo teor é o verbete nº 456, desta Recopilação.

### Formalidades legais para a constituição de organizações

**423.** Em seu informe à Conferência Internacional do Trabalho de 1948, a Comissão de Liberdade Sindical e de Relações do Trabalho declarou que “os Estados estão livres para fixar em sua legislação as formalidades que lhes pareçam próprias para assegurar o funcionamento normal das organizações profissionais”. Por conseguinte, as formalidades prescritas nas regulamentações nacionais acerca da constituição e do funcionamento das organizações de trabalhadores e de empregadores são compatíveis com as disposições da Convenção, sob a condição, é claro, de que essas disposições regulamentares não entrem em contradição com as garantias previstas pela Convenção nº 87.

**424.** Embora seja certo que os fundadores de um sindicato devem respeitar as formalidades previstas pela legislação, à sua vez estas formalidades não devem, por sua natureza, por entraves à livre criação das organizações.

**425.** Uma disposição que estabelece que os trabalhadores de determinados centros industriais não podem formar associações de trabalhadores durante os três meses posteriores ao início da produção comercial destes centros viola o artigo 2º da Convenção nº 87 e deve emendar-se com o objetivo de garantir aos trabalhadores envolvidos o direito de constituir organizações desde o princípio de sua relação contratual.

**426.** O Comitê considerou que, se existem sérios indícios de que os dirigentes de um sindicato cometeram atos punidos pela lei, devem ser submetidos a um



procedimento judicial regular a fim de determinar suas responsabilidades, sem que o fato de sua detenção obste, por si mesmo, para que se conceda a personalidade jurídica à organização interessada.

## **Requisitos para a constituição de organizações**

**427.** Os requisitos prescritos pela lei, para constituir um sindicato, não se devem aplicar de maneira que impeçam ou retardem a criação de organizações sindicais, e toda demora provocada pelas autoridades no registro de um sindicato constitui uma violação do artigo 2º da Convenção nº 87.

**428.** Se o órgão encarregado de conceder o reconhecimento às organizações sindicais considera que existem irregularidades na documentação que apresentam, dever-se-ia dar a oportunidade a ditas organizações para que as irregularidades em questão possam ser sanadas.

**429.** As legislações nacionais que preveem o depósito dos estatutos das organizações são compatíveis com o artigo 2º da Convenção, na medida em que esse requisito seja uma simples formalidade que tenha como objetivo garantir a publicidade desses estatutos. Em troca, podem surgir problemas quando a lei obriga às autoridades competentes a convidar os fundadores das organizações a incorporar em seus estatutos exigências jurídicas que, em si mesmas, entrem em contradição com os princípios da liberdade sindical.

**430.** Impor às organizações sindicais a obrigação de assumir os custos de publicação de seus estatutos em Boletim Oficial, quando se trata de grandes quantidades, obstaculiza muito seriamente o livre exercício do direito dos trabalhadores de constituir organizações sem autorização prévia, violando desta maneira o artigo 2º da Convenção nº 87.

- **Anotação do Grupe:** Embora este verbete se refira à exigência de uma grande quantidade de atos ser publicada no Diário Oficial, o que onera os sindicatos, o valor cobrado nessas publicações pode ser dispendioso e, assim, inviabilizar os pequenos sindicatos. Então, dois fatores devem ser observados como limitadores da sobrevivência financeira dos sindicatos: a quantidade de publicações exigida e o valor cobrado. Considerando a liberdade e a autonomia sindicais, a exigência de publicações em veículos ou imprensas oficiais deve ser excepcional, permitindo, no mais, que os estatutos estabeleçam a forma de publicação, desde que ampla.

**431.** Os “sindicatos de empregadores” não devem ver-se limitados em virtude de disposições muito detalhadas, que desalentem a possibilidade de constituírem-se, o que é contrário ao artigo 2º da Convenção nº 87, que dispõe

que os empregadores, igual aos trabalhadores, têm o direito de constituir as organizações que estimem convenientes, sem autorização prévia.

**432.** O requisito de que todo sindicato tenha um domicílio registrado é uma condição normal imposta em grande número de países.

**433.** Embora a exigência de formalidades simples para a constituição de organizações sindicais seja compatível com a Convenção nº 87, é contrário à Convenção nº 87 exigir dados dos fundadores de uma organização como o número de telefone, o estado civil ou o domicílio (indiretamente isto exclui a filiação de trabalhadores sem domicílio fixo ou dos que não têm meios para pagar um telefone).

**434.** O nome dos filiados para o registro de um sindicato deve ter caráter confidencial para efeitos de evitar possíveis atos de discriminação antissindical.

### Número mínimo de filiados

- **Anotação do Grupe:** A atuação do Comitê de Liberdade Sindical é feita dentro da ótica da Convenção 87, que adota a pluralidade sindical e, portanto, a possibilidade de sindicatos por empresas. Então, faz sentido a preocupação em estabelecer algumas disposições sobre o número mínimo de trabalhadores para a criação de sindicatos.
- Sindicatos por empresas: ver enunciados/verbetes nº 504 e 505 desta Recopilação.
- Ver anotações do Grupe ao verbebo nº 416.

**435.** Os requisitos legais de um número mínimo de filiados não devem ser tão altos que impeçam, na prática, a criação de organizações sindicais.

**436.** Um número mínimo de 100 trabalhadores para constituir sindicatos de atividade, de grêmio, ou de vários ofícios deve reduzir-se a consulta às organizações de trabalhadores e de empregadores.

**437.** O estabelecimento de um sindicato pode ser submetido a grandes dificuldades, inclusive fazer-se impossível, quando a legislação fixa em uma cifra evidentemente exagerada o número de membros de um sindicato, como ocorre, por exemplo, quando estipula que os promotores de um sindicato de empresa devem ter 50 como mínimo.

**438.** O requisito de 50 servidores públicos para constituir uma associação sindical é excessivo.

**439.** O número mínimo de 30 trabalhadores para a constituição de sindicato seria admissível nos casos de sindicato de indústria, porém dito número mínimo deve reduzir-se no caso dos sindicatos de empresa, para não obstaculizar a criação destas organizações, sobretudo quando o país tem uma importantíssima proporção de pequenas empresas e a estrutura sindical se embasa no sindicato por empresa.

**440.** O número mínimo de 30 trabalhadores requeridos para constituir um sindicato estabelecido no Código de Trabalho deve reduzir-se para não obstaculizar a criação de sindicatos de empresa, em particular se se tem em conta uma proporção importantíssima de pequenas empresas no país.

**441.** Embora o requisito de uma filiação mínima a nível de empresa não seja em si incompatível com a Convenção nº 87, o número mínimo deve se manter dentro de limites razoáveis, para não obstaculizar a constituição de organizações. Este conceito pode variar em função das condições peculiares em que se impõem as restrições.

**442.** Uma exigência de filiação mínima de 30% (trinta por cento) do número total dos trabalhadores empregados na empresa ou no grupo de empresas para as quais se constituiu um sindicato, representa em si um percentual muito elevado.

**443.** As disposições que impõem uma exigência de filiação mínima de 30% (trinta por cento) do número total dos trabalhadores empregados na empresa ou no grupo de empresas para os quais se constituiu tal sindicato, e autorizam a dissolução se a filiação decaia abaixo desse nível, não estão de conformidade com o artigo 2º da Convenção nº 87.

**444.** Uma disposição na qual se imponha uma exigência de filiação mínima de 50% (cinquenta por cento) não está em conformidade com a Convenção nº 87.

- **Anotação do Grupe:** Os sindicatos amargam, no mundo todo, baixos índices de filiação. No Brasil, estudos apontam para um percentual na casa dos 16%. Então, a exigência de que haja 50% de filiados é, de fato, inviabilizar a fundação e o funcionamento dos sindicatos. Esta conta, todavia, não é tão simples de se resolver em números percentuais absolutos, pois nos sindicatos de pequenas empresas o reduzido número de empregados pode exigir percentuais elevados, a fim de se obter um mínimo de legitimidade à entidade.
- Ver anotação do Grupe ao verbete nº 416.

**445.** O requisito de filiação mínima de 10.000 membros para registrar os

sindicatos e as organizações de empregadores a nível federal pode influenciar de maneira indevida na livre escolha da organização à qual desejariam filiar-se os trabalhadores, inclusive tendo em conta que o registro federal é só uma das possíveis soluções para proteger seus direitos.

**446.** O número mínimo de 20 membros para a constituição de um sindicato não parece constituir uma cifra exagerada nem, por consequência, um obstáculo, por si só, para a formação de sindicatos.

**447.** O Comitê tem considerado – em relação a uma disposição que estabelece que “10 ou mais patrões que exerçam uma mesma indústria ou atividade, ou indústrias ou atividades similares ou conexas, podem constituir um sindicato de patrões” – que o número mínimo de 10 é muito elevado e viola o direito dos empregadores de constituir as organizações que estimem convenientes.

### Registro de organizações

**448.** Se as condições para conceder o registro equivalassem a exigir uma autorização prévia das autoridades públicas para a constituição ou para o funcionamento de um sindicato, estar-se-ia frente a uma manifesta infração da Convenção nº 87. Contudo, não parece ser este o caso quando o registro dos sindicatos consiste unicamente em uma formalidade cujas condições não são de tal natureza que ponham em perigo as garantias previstas pela Convenção.

■ Ver anotação do Grupe ao verbete nº 419.

**449.** O direito ao reconhecimento mediante o registro oficial é um aspecto essencial do direito de sindicalização já que esta é a primeira medida que devem adotar as organizações de empregadores e de trabalhadores para poder funcionar eficazmente e representar adequadamente seus membros.

**450.** Embora o procedimento de registro, com muita frequência, seja um trâmite meramente formal, em alguns casos a lei concede às autoridades competentes mais ou menos discricionariedade para decidir se a organização cumpre os requisitos descritos para sua inscrição no registro, com o que se cria uma situação análoga à exigência de “autorização prévia”. Surgem situações parecidas quando um procedimento de inscrição no registro é complicado e longo ou a dimensão com que as autoridades administrativas competentes podem exercer às vezes suas faculdades, na prática podem representar um obstáculo sério para a criação de um sindicato e, em definitivo, a privação do direito de criar uma organização sem autorização prévia.

- Ver anotações do Grupe ao verbete nº 419.

**451.** A autoridade administrativa não deve poder negar a inscrição no registro de uma organização só por estimar que pode dedicar-se a atividades que possam ultrapassar o âmbito das atividades sindicais normais, ou não se encontrar na apta a cumprir suas funções. Aceitar um sistema desta natureza equivaleria a subordinar a inscrição obrigatória dos sindicatos a uma autorização prévia da autoridade administrativa.

**452.** Uma disposição pela qual possa negar-se o registro de um sindicato se este está “a ponto de lançar-se” em atividades que possam representar uma ameaça grave para a segurança e a ordem públicas, pode dar lugar a abusos, e sua aplicação exige a maior prudência. Não se deve negar o registro senão por causa de fatos graves e devidamente provados, normalmente sob o controle da autoridade judicial competente.

**453.** Solicitar do Ministro da Educação, que neste caso figura como empregador, um pronunciamento acerca da conveniência de inscrever uma associação de mestres, viola o direito que têm os trabalhadores de constituir as organizações que estimem convenientes, assim como o de filiar-se a estas sem autorização prévia.

**454.** A obrigação imposta às organizações sindicais de conseguir o consentimento de uma central sindical para poder ser registradas deve ser suprimida.

**455.** Apesar de se reconhecer que possa ser aplicável uma lei nacional que rege a transferência dos bens de uma organização quando esta deixa de existir, o Comitê tem estimado que as disposições contidas nos estatutos, relativas à devolução dos bens sindicais em caso de dissolução voluntária, no devem, por regra geral, impedir a inscrição de um sindicato no registro.

**456.** Deve existir o direito de apelar ante os tribunais contra toda decisão administrativa em matéria de registro de uma organização sindical. Este recurso constitui uma garantia necessária contra as decisões ilegais ou infundadas das autoridades encarregadas do registro dos estatutos.

- Ver anotações do Grupe ao verbete nº 422, de idêntico teor. No Brasil, o art. 5º, XXXV, da Constituição Federal, contempla a este entendimento do Comitê de Liberdade Sindical. Veja-se o verbete nº 458, desta Recopilação.

**457.** A decisão de proibir o registro de um sindicato que havia sido reconhecido legalmente, não deve ter efeito antes de transcorrido o prazo

legal sem que se haja interposto o recurso de apelação ou a decisão haja sido confirmada em apelação pela autoridade judicial.

**458.** Nos casos em que o encarregado do registro tem seu próprio critério para decidir se um sindicato reúne as condições para ser registrado – embora sua decisão possa ser objeto de apelação perante os tribunais – o Comitê estimou que a existência de um recurso judicial de apelação não parece uma garantia suficiente; com efeito, não modifica o caráter das faculdades concedidas às autoridades encarregadas da inscrição, e os juízes perante os quais se ponham tais recursos não podem mais possibilidade do que se certificar de que a legislação tenha sido corretamente aplicada. O Comitê chamou a atenção acerca da conveniência de definir claramente na legislação as condições exatas que os sindicatos devem cumprir para poder ser registrados e de prescrever critérios específicos para determinar se essas condições se cumprem ou não.

- **Anotação do Grupe:** Este enunciado esclarece melhor os de nº 422 e 456, para pontuar que a existência de mecanismo de discussão judicial há de ser efetivo, de modo a permitir que os magistrados possam analisar a matéria de fundo e adotar medidas dotadas de efetividade.

**459.** Quando as dificuldades em relação à interpretação de normas sobre a inclusão dos sindicatos nos registros estatais pertinentes criam situações nas quais as autoridades competentes abusam de suas competências, podem surgir problemas de compatibilidade com a Convenção nº 87.

**460.** Os juízes devem poder conhecer a fundo as questões relativas à negativa do registro, a fim de determinar se as disposições sem que se fundamentam as medidas administrativas recorridas infringem ou não os direitos que a Convenção nº 87 reconhece às organizações profissionais.

**461.** O controle normal da atividade dos sindicatos deve efetuar-se *a posteriori* pelo juiz; o fato de uma organização que solicita se beneficiar do estatuto do sindicato profissional possa entregar-se, dado o caso, a uma atividade alheia à sindical não parece constituir um motivo suficiente para que as organizações sindicais sejam submetidas a controle *a priori* no que respeita à sua composição ou à composição de sua comissão diretora. O fato de negar a inscrição a um sindicato porque as autoridades, de antemão e por sua própria conta, considerem que pudesse ser politicamente indesejável, seria equivalente a submeter a inscrição obrigatória de um sindicato a uma autorização prévia por parte das autoridades, o que não é compatível com as disposições da Convenção nº 87.

- **Anotação do Grupe:** O Comitê de Liberdade Sindical refuta, em várias oportunidades desta Recopilação, o controle ideológico dos sindicatos pelas autoridades constituídas. E defende que haja, sempre, a possibilidade de discussão dos atos administrativos pelo Judiciário.

**462.** Em um sistema jurídico em que a inscrição de uma organização de trabalhadores no registro é facultativa, o fato de estar registrada pode conferir a uma organização algumas vantagens tais como imunidades especiais, isenções fiscais, o direito a ser reconhecida como única representante para a negociação etc. Para conseguir este reconhecimento pode-se exigir de uma organização que cumpra algumas formalidades que não equivalem à autorização prévia e que normalmente não coloca nenhum problema no que respeita às exigências da Convenção nº 87.

**463.** A procrastinação do procedimento de registro supõe um grave obstáculo à constituição de organizações, e equivale à denegação do direito dos trabalhadores de constituir organizações sem autorização prévia.

**464.** Em um caso, o Comitê não descartou a possibilidade de que o atraso no procedimento pudesse haver tido um impacto negativo na possibilidade de cumprir com o requisito de filiação e de obter a inscrição do sindicato, assim como o gozo do foro sindical para sua junta diretora.

**465.** Considera-se razoável o prazo de um mês para registrar uma organização.

**466.** Em um caso de prazo superior a três meses, o Comitê lamentou a demora no registro da organização sindical, apesar de não alertar para os obstáculos que justificassem essa demora.

**467.** Um ano para tramitar uma solicitação de registro de um sindicato é um período de tempo excessivo, que não favorece relações laborais harmoniosas.

- **Anotação do Grupe:** O registro sindical, no Brasil, tornou-se um procedimento extremamente complexo, formalístico, burocrático e moroso. Isto, no entanto, não foi suficiente para barrar a proliferação de entidades sindicais, que chegou a um número superior a dezesseis mil em 2019. Os prazos ficaram elásticos, o que se deveu, em grande parte, à falta de funcionários encarregados desta tarefa, aliado a outro fator, a corrupção na concessão de registro, conforme esquema revelado pela Polícia Federal em 2018.

**468.** Em um caso em que o Comitê notou a excessiva demora com a qual o Ministério se pronunciou sobre as solicitações de inscrição das organizações e expressou sua preocupação pela complexidade dos procedimentos internos

do Ministério a este respeito, o Comitê instou ao Governo que tome todas as medidas necessárias para agilizar significativamente seus trâmites internos em matéria de inscrição e para garantir que as organizações sindicais gozem de recursos administrativos e judiciais rápidos e efetivos em caso de ausência de inscrição.

**469.** A exigência de ata notarial não deve implicar uma demora no registro dos sindicatos, especialmente tendo em conta que a legislação exige a apresentação de uma cópia autêntica, isto é, não apenas a apresentação em ata notarial, senão mediante certificação pela autoridade judicial ou por uma autoridade administrativa. Ademais, a negativa do notário de lavrar a ata notarial contendo os estatutos da organização sindical constitui uma violação do direito dos trabalhadores de constituir ou filiar-se à organização que estimem conveniente.

**470.** As questões que podem pressupor uma qualificação jurídica complexa, como a determinação do eventual caráter de confiança dos trabalhadores fundadores de um sindicato, não devem entorpecer o processo de inscrição.

**471.** A questão da determinação do eventual caráter de confiança dos trabalhadores fundadores do sindicato, a qual pode pressupor uma qualificação jurídica complexa, não deve obstaculizar o processo de inscrição do sindicato em questão, já que esta pode ser examinada posteriormente à inscrição do sindicato no caso de surgirem reclamações a respeito, especialmente na presença de denúncias de ingerência por parte do empregador na constituição da organização sindical.



# Capítulo 05

## Direito de trabalhadores e de empregadores de constituir as organizações que julguem convenientes e de filiar-se às mesmas

**Mônica de Sá Pinto Nogueira**

Mestranda em Direito, Advogada, membro do GRUPE

### Princípios gerais

**472.** O direito dos trabalhadores de constituir livremente as suas próprias organizações, não pode ser considerado como existente, se não for plenamente reconhecido e respeitado, de fato e de direito.

**473.** O fato de a organização de empregadores não se qualificar como sindicato segundo a legislação nacional, não isenta o Governo das obrigações, decorrentes em particular da ratificação da Convenção n. 87, de respeitar a liberdade dos empregadores de constituir a organização que consideram conveniente, e o direito desta última de organizar sua administração e atividades e de formular seu programa de ação sem a intervenção das autoridades públicas que tenda a limitar este direito.

**474.** O Comitê tem sublinhado a importância que atribui para que os trabalhadores e os empregadores possam, de uma maneira efetiva, constituírem com plena liberdade as suas organizações, e se filiarem livremente a elas.

### Unidade e pluralismo sindical

**475.** O direito dos trabalhadores de constituir as organizações convenientes implica, em particular, a possibilidade efetiva de criar, em um clima de plena segurança, organizações independentes, tanto das que já existem como de todo partido político.

**476.** A importância da livre escolha dos trabalhadores em relação à criação de suas organizações, e a sua filiação, é tal para o respeito da liberdade de

associação sindical como um todo que este princípio não poder sofrer atrasos.

**477.** A existência de uma organização sindical em um determinado setor não deve ser um obstáculo à constituição de outra organização se os trabalhadores assim o desejam.

**478.** As disposições de uma constituição nacional relativas à proibição de se criar mais de um sindicato por categoria profissional ou econômica, qualquer que seja o grau da organização, sobre uma dada base territorial que não poderá ser inferior à área de um município, não estão em conformidade com os princípios da liberdade sindical.

**479.** O direito dos trabalhadores de constituir as organizações que estimem conveniente implica, em particular, a possibilidade efetiva de criar – se os trabalhadores quiserem – mais de uma organização de trabalhadores por empresa.

**480.** É contrário à Convenção n. 87 impedir que dois sindicatos da empresa coexistam.

- **Anotação do Grupe:** Anota--se que o Comitê de Liberdade Sindical desenvolveu seu raciocínio sobre a Convenção nº 87-OIT, que adota a pluralidade sindical, a qual é compatível com a exigência de duas ou mais entidades representantes dos trabalhadores na mesma base territorial ou na mesma empresa. Tal raciocínio, no entanto, não é compatível com a legislação dos Estados que adotam a unicidade sindical. Aos olhos da compreensão histórica do Comitê, a unicidade sindical não é apropriada para o regime de liberdade sindical.

- Comparando os dois regimes (pluralidade e unicidade), percebe-se que nenhum deles é perfeito, eis que ambos apresentam falhas. O regime de unicidade fere o direito, de fato, de os trabalhadores escolherem seus sindicatos, ao mesmo tempo em que estimula a acomodação das diretorias que dominam o monopólio de representação; o da pluralidade permite sindicatos por empresas, implicando, na prática, atos de ingerência empresarial nos sindicatos, de uma forma descontrolável.

**481.** Uma disposição legal que não autoriza a constituição de um segundo sindicato em uma empresa, não está conforme o art. 2º da Convenção n. 87, que garante aos trabalhadores o direito de constituir, sem prévia autorização, as organizações que estimem convenientes, assim como o direito de se filiarem a elas.

**482.** As disposições que exigem um só sindicato por empresa, ofício ou profissão, são incompatíveis com o art. 2º da Convenção n. 87.

- Ver anotação do Grupe ao enunciado nº 480, desta Recopilação.

**483.** O princípio do pluralismo sindical baseia-se no direito dos trabalhadores de reunir-se e constituir de maneira independente, as organizações de sua escolha, organizações cuja estrutura deve permitir que seus membros escolham seus próprios dirigentes, elaborar e aprovar seus próprios estatutos, organizar sua administração e atividades, e formular seus programas sem interferência de autoridades públicas, para defender os interesses dos trabalhadores.

- **Anotação do Grupe:** Este enunciado traz o conceito de pluralidade sindical, o qual deve ser interpretado à luz dos enunciados que seguem adiante, nesta Recopilação.

**484.** O Comitê indicou que a Conferência Internacional do Trabalho, ao fazer aparecer na Convenção n. 87 a expressão “organizações que considerem convenientes”, entendeu que, em diversos países, existem várias organizações de empregadores e de trabalhadores, e as partes interessados podem escolher pertencer a uma ou a outras delas, por razões de ordem profissional, religiosa ou política, sem tomar uma posição de se saber se, para os trabalhadores e empregadores, a unidade sindical é ou não preferível ao pluralismo sindical. Mas a Convenção também consagrou a todo grupo de trabalhadores (ou empregadores), o direito de constituir uma organização fora da organização já existente, se considerar preferível esta solução para a defesa de seus interesses materiais ou morais.

**485.** Apesar de os trabalhadores poderem ter interesses 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 esta intervenção é contrária ao princípio enunciado nos artigos 2 e 11 da Convenção n. 87. A Comissão de Peritos em Aplicação de Convenções e Recomendações da OIT observou que, “há uma diferença fundamental quanto as garantias estabelecidas para a liberdade sindical e a proteção do direito de sindicalização nesta situação. Por uma parte, o monopólio sindical é introduzido ou mantido pela lei e, por outra, as situações de fato, que existem em certos países, em que todas as organizações sindicais se agrupam voluntariamente em uma só federação ou confederação, sem que isto resulte direta ou indiretamente de disposições legislativas aplicáveis aos sindicatos e a criação de associações profissionais. O fato de que os trabalhadores e os empregadores geralmente obtêm vantagens, evitando uma multiplicação do número de organizações competidoras não parece suficiente, de fato, para justificar uma intervenção direta ou indireta do Estado, e sobretudo a intervenção deste por via legislativa”. Embora apreciando de todos os modos o desejo de um governo de promover um movimento sindical forte, evitando os efeitos de uma multiplicidade

indevida de pequenos sindicatos concorrentes cuja independência pode ser comprometida por sua fraqueza, o Comitê apontou que é preferível, nesses casos, que o governo tente encorajar os sindicatos a se unirem voluntariamente, e a formar organizações fortes e unidas, do que impor por lei uma unificação obrigatória, que prive os trabalhadores do livre exercício de seus direitos sindicais, e viole os princípios incorporados nas convenções internacionais do trabalho relacionadas à liberdade sindical.

**486.** Embora possa ser vantajoso para trabalhadores e empregadores evitar a multiplicação do número de organizações defensoras de seus interesses, toda situação de monopólio imposta por via legal está em contradição com o princípio da liberdade de escolha das organizações de empregadores e de trabalhadores.

**487.** A unidade do movimento sindical não deve ser imposta mediante intervenção do Estado por via legislativa, pois essa intervenção é contrária aos princípios da liberdade sindical.

- **Anotação do Grupe:** A *unidade* sindical não se confunde com *unicidade*. A unidade é espontânea, típica dos regimes de pluralidade, implicando que os próprios trabalhadores (ou empregadores) optem, por suas conveniências e amadurecimento político, ser representados por uma única entidade, embora pudessem ter mais de uma. No regime de unicidade, há um modelo de representação por sindicato único determinado pelo Estado, sem que os representados possam se opor a ele.
  - Para melhor compreensão desta relevante diferença, o Grupe recomenda a leitura dos verbetes 485 e 490.
  - Em qualquer dos dois modelos, a liberdade sindical não permite que autoridades públicas definam quais serão as entidades ou diretorias a representar os trabalhadores ou empregadores, porque isso implicaria em controle ideológico da entidade.

**488.** O governo não deve apoiar nem obstruir, qualquer tentativa legal feita por um sindicato, para substituir uma organização existente. Os trabalhadores devem ser livres na hora de escolher um sindicato que, na sua opinião, defenda melhor seus interesses trabalhistas, sem qualquer ingerência por parte das autoridades. Para os trabalhadores pode ser vantajoso evitar que haja multiplicidade de sindicatos, mas isso deve ficar a sua livre e voluntária decisão. Ao incluir as palavras “as organizações que considerem conveniente” na Convenção n. 87, a Conferência Internacional do Trabalho reconheceu que as pessoas podem optar entre várias organizações de trabalhadores, ou de empregadores, por razões de trabalho, de profissão ou de política, mas não se

pronunciou sobre se, no interesse dos trabalhadores e dos empregadores, é preferível um movimento sindical unificado ao pluralismo sindical.

**489.** Havendo sido indicado um governo que não está disposto a “tolerar” um movimento sindical fracionado em várias tendências e que estava decidido a impor um caráter unitário, o Comitê lembrou que o artigo 2º da Convenção n. 87 dispõe que os trabalhadores e empregadores devem ter o direito de constituir as organizações “que considerem conveniente”, assim como devem ter o direito de se filiarem a estas organizações. Com essa disposição, a Convenção não assume, de modo algum, posição a favor da tese da unicidade, nem da tese da pluralidade sindical. Não obstante, tende a considerar, por um lado, o fato de que em muitos países existem várias organizações, dentre as quais tanto trabalhadores como empregadores podem escolher livremente para se filiarem e, de outro, que trabalhadores e empregadores podem desejar criar organizações diferentes nos países onde não há essa diversidade. Quer dizer, se evidentemente a Convenção não quis fazer da pluralidade sindical uma obrigação, pelo menos exige que essa seja possível em todos os casos. De modo que toda atitude de um governo que se traduza na “imposição” de uma organização sindical única, está em contradição com as disposições do artigo 2º da Convenção n. 87.

**490.** Uma situação em que se nega ao indivíduo qualquer possibilidade de escolha entre distintas organizações, porque a legislação só permite a existência de uma só no ramo profissional em que o interessado exerce sua atividade, é incompatível com os princípios incorporados na Convenção n. 87, já que essas disposições estabelecem, por via legislativa, um monopólio sindical que convém distinguir tanto das cláusulas e práticas de segurança sindical, como das situações de fato em que os trabalhadores formam voluntariamente uma só organização.

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

- **Anotação do Grupo:** O Comitê de Liberdade Sindical, sintonizado com a Convenção 87-OIT, pressupõe que todas as contribuições e quotas para os sindicatos sejam voluntárias. Vejam-se os verbetes nº 554 e 687, desta Recopilação.

**492.** O Comitê sugeriu ao governo que modificasse sua legislação de modo que ficasse claramente expresso que o fato de já existir um sindicato que represente a mesma categoria de trabalhadores que a que organiza ou se propõe organizar um novo sindicato que espera ser registrado, ou o fato de um sindicato já existente possuir um certificado que lhe reconhece a qualidade de representante dos trabalhadores nas negociações coletivas para a dita categoria de trabalhadores, não pode justificar a negação do registro de um novo sindicato.

**493.** Em relação à legislação que visa instituir e manter um sistema sindical único, mencionando expressamente um centro nacional de trabalhadores, o Comitê enfatizou que a Comissão de Peritos considerou que a referida disposição pode constituir um obstáculo à criação de outra central sindical nacional se os trabalhadores assim o desejassem, e expressassem a esperança de que o Governo tome as medidas necessárias para remover a referência na legislação a uma organização sindical particular. Nestas circunstâncias, o Comitê apoia os comentários feitos pela Comissão de Peritos.

**494.** Uma disposição que permite recusar o requerimento de registro a um sindicato por existir outro já registrado, que é considerado como suficientemente representativo dos interesses que o sindicato requerente se propõe a defender, tem como consequências que, em alguns casos, se pode negar aos trabalhadores o direito de se filiar a organização que considerem conveniente, violando os princípios da liberdade sindical.

**495.** Em situações em que as próprias organizações de trabalhadores pediram a unificação dos sindicatos, e em que esse desejo foi consagrado de modo que passou a ter um caráter equivalente ao de uma imposição legal, o Comitê lembrou que, quando a unidade sindical resulta só da vontade dos trabalhadores, não precisa ser consagrada em textos legais cuja existência pode dar a impressão de que a unidade sindical é unicamente resultado da legislação vigente ou só se mantém em virtude desta.

- **Anotação do Grupe:** Esta conclusão do Comitê de Liberdade Sindical é consentânea com o seu entendimento principiológico de que não cabe ao Estado fixar sindicato único. Esta é uma opção puramente dos trabalhadores e empregadores, cuja vontade há de ser respeitada pelas autoridades públicas, sem necessidade de legislação consagrando-a, até porque o movimento sindical poderá, em algum momento, mudar de opinião e, então, sofrerá o entrave legal.

**496.** Inclusive numa situação em que, do ponto de vista histórico, o

movimento sindical se organizou numa base unitária, a legislação não deve institucionalizar essa situação, citando, por exemplo, de maneira expressa a central única, mesmo quando se trata da vontade da organização sindical existente. De fato, devem ser protegidos os direitos dos trabalhadores que não desejam se integrar à central sindical nem aos sindicatos existentes e estes trabalhadores devem, em particular, dispor do direito de constituir organizações que considerem convenientes, fato que não ocorre no contexto em que a unidade sindical é imposta pela lei.

**497.** O requisito consistente em obrigar um sindicato a obter a recomendação favorável de uma central determinada para lograr o reconhecimento devido, obstaculiza a livre constituição da organização que se deseja e, por conseguinte, contraria o princípio da liberdade sindical.

- **Anotação do Grupe:** Se um sindicato dependesse de carta de recomendação por uma central para obter o registro sindical, já nasceria submetido ideologicamente a uma corrente política ou dependente da entidade que o indicara, sendo facilmente controlado pelo Poder Público.

**498.** A unidade sindical estabelecida voluntariamente pelos trabalhadores não deve ser proibida, devendo ser respeitada pelas autoridades públicas.

**499.** A contribuição obrigatória para as câmaras de comércio (essas câmaras têm as mesmas prerrogativas das organizações de empregadores, conforme o artigo 10 da Convenção núm. 87) é contrária às regras e princípios da liberdade de associação.

- **Anotação do Grupe:** O Comitê volta a enfatizar que as contribuições destinadas às entidades de representação de empregados e empregadores devem ser espontâneas, voluntárias, constituindo matéria infensa à legislação estatal.
- Veja-se o verbete nº 687, desta Recopilação, sobre quotização sindical.

**500.** O Comitê lembrou que o monopólio das organizações exigido por lei parece ser a fonte dos problemas relacionados com a liberdade de associação no país e o principal obstáculo ao reconhecimento de uma organização de empregadores, e solicitou ao Governo que adotasse as medidas necessárias para modificar a legislação a fim de garantir o direito dos trabalhadores e empregadores de formar mais uma organização, seja no nível corporativo, setorial ou nacional, e de maneira a não prejudicar os direitos anteriormente usufruídas pela organização de empregadores.

**501.** A fusão em uma única organização de empregadores deve ser o

resultado da livre eleição dos membros interessados e não ser a consequência de qualquer pressão ou interferência das autoridades públicas no âmbito de um sistema de monopólio das relações de trabalho.

### **Liberdade de escolha da estrutura sindical**

**502.** O livre exercício do direito de constituir sindicatos e de se filiar a eles, implica a livre determinação da estrutura e da composição destes sindicatos.

**503.** As questões da organização e estrutura sindical são de competência dos trabalhadores.

**504.** Os trabalhadores devem poder decidir se preferem formar, no primeiro grau, um sindicato de empresa ou outra forma de grupamento de base, tal como um sindicato de indústria ou de ofício.

**505.** O direito dos trabalhadores de estabelecer as organizações de sua escolha inclui o direito de estabelecer organizações em nível de empresa, além das organizações de nível superior às quais já pertencem.

- **Anotação do Grupe:** A possibilidade de organização de sindicatos por empresa é consequência natural da pluralidade sindical, regime abraçado pela Convenção 87-OIT. Na pluralidade, abre-se margem a que os trabalhadores e empregadores definam o critério de organização e representação sindicais, se será por categoria, por profissão, por empresa etc.

**506.** Em virtude do artigo 2º da Convenção n. 87, os trabalhadores têm o direito de constituir as organizações que considerem convenientes, inclusive as organizações que agrupem trabalhadores de centros de trabalho e localidades diferentes.

**507.** Uma disposição que proíbe a constituição de sindicatos por profissão ou local de trabalho é contrária aos princípios de liberdade de associação e negociação coletiva derivados dos convênios sobre estas matérias, segundo os quais os trabalhadores, sem nenhuma distinção e sem autorização prévia, têm o direito de constituir as organizações que estimem conveniente, bem como o direito de se filiar a estas organizações.

**508.** Aqueles trabalhadores que desempenham seus trabalhos em empresas de um setor determinado devem ter o direito de afiliar-se a um sindicato nacional nesse setor, se estimarem conveniente. De fato, quando realizam seu trabalho no setor, podem querer fazer parte de um sindicato que represente os



interesses dos trabalhadores daquele setor em nível nacional.

**509.** Em um caso em que o governo parecia insinuar que, a negociação, de acordo com a lei de administração pública local, deve ocorrer no âmbito regional, isso significava que a organização negociadora também deve ser uma organização existente somente no âmbito regional; o Comitê considerou que tal restrição pode constituir limitações aos direitos dos trabalhadores de estabelecer e afiliar-se as organizações que estimem convenientes e a eleger livremente seus representantes.

**510.** Tendo em vista a restrição que limita a filiação de funcionários públicos, e empregados aos sindicatos que agrupam essas categorias de trabalhadores, pode-se admitir que as organizações de base de funcionários públicos e empregados podem ser limitadas exclusivamente a esses trabalhadores, desde que não prevejam, ao mesmo tempo, que essas organizações devem ser limitadas aos funcionários ou funcionários de um determinado ministério, departamento ou serviço, podendo as organizações de base se filiar livremente às federações e confederações que considerem conveniente.

**511.** A limitação dos sindicatos de base de departamentos administrativos específicos – tais como autoridades locais – facilita a intervenção governamental em atividades sindicais e questiona sua existência e sua viabilidade financeira simplesmente mudando os departamentos administrativos nos quais os funcionários operam, colocando assim automaticamente fim a filiação sindical e a cobrança de taxas sindicais na folha de pagamento. A legislação também significaria que as funções dos líderes sindicais seriam encerradas onde as classificações das filiais fossem modificadas. Estes atos constituem não apenas uma violação do direito dos funcionários públicos se unirem ao sindicato que considerem apropriado, mas também, violando os artigos 2 e 3 da Convenção núm. 87, uma intervenção séria nas atividades sindicais.

**512.** Deve ser possível que uma organização sindical do setor da educação reúna de uma só vez trabalhadores de centros educativos públicos e privados, entendendo-se que cada grupo deve conduzir negociações separadamente, uma vez que depende de orçamentos e é governado por regras diferentes.

### **Sanções por tentar constituir organizações**

**513.** Toda medida tomada contra trabalhadores por haverem tentado constituir ou reconstituir organizações de trabalhadores (fora da organização sindical oficial) é incompatível com o princípio de que os trabalhadores devem ter o direito de constituir, sem prévia autorização, as organizações que

considerem convenientes e de a elas se filiarem.

### **Favoritismo ou discriminação frente a determinadas organizações**

**514.** O espírito da Convenção núm. 87 exige tratamento imparcial das autoridades com todas as organizações sindicais, mesmo que sejam críticas das políticas econômicas e sociais do Poder Executivo nacional ou regional, bem como evitar represálias para a realização de atividades sindicais legítimas.

**515.** Qualquer tratamento favorável ou não favorável das autoridades públicas a um sindicato em comparação com outros sindicatos, se não for baseado em critérios de representatividade objetiva previamente estabelecidos e indo além de certos direitos preferenciais vinculados à negociação coletiva e consulta, constitui um ato de discriminação suscetível de pôr em perigo o direito dos trabalhadores de se estabelecerem e se juntarem à organização de sua escolha.

**516.** Dadas as funções limitadas que certas legislações reconhecem a determinadas categorias de sindicatos, o Comitê considerou que a distinção criada pela legislação nacional entre os sindicatos pode ter como efeito indireto de restrição à liberdade dos trabalhadores de aderir a organizações de sua escolha. As razões que conduziram o Comitê a adotar esta posição foram as seguintes: de uma maneira geral, a possibilidade de um governo conceder vantagem a uma determinada organização, ou de retirá-las para beneficiar uma outra, implica em um risco, mesmo que não seja esta sua intenção, pois acaba favorecendo ou desfavorecendo um sindicato em relação a outro, cometendo um ato de discriminação. E mais, favorecendo ou desfavorecendo uma determinada organização em relação a outras, os governos podem influir na decisão dos trabalhadores quando escolherem uma organização para se filiarem, já que certamente estes se sentirão inclinados a se filiarem ao sindicato mais apto para lhes servir, enquanto que por motivos de ordem profissional, confessional, político ou outro, suas preferências os podem levado a se filiarem a outra organização. Ora, a liberdade dos interessados em uma matéria constitui um direito expressamente consagrado pela Convenção n. 87.

**517.** Ao favorecer ou desfavorecer uma determinada organização em relação as demais, os governos podem influenciar os trabalhadores quando forem escolher a organização em que pensam se filiarem. Um governo que age assim, de uma maneira deliberada, infringe, além disso, o princípio contido na Convenção n. 87, de que as autoridades públicas devem se abster de toda intervenção que tenda a limitar os direitos outorgados por este instrumento ou a enfraquecer seu exercício legal, e também, mesmo que indiretamente, o

princípio prevê que a legislação nacional não reduzirá nem será aplicada de modo a reduzir as garantias previstas nesta Convenção. Se o governo desejar dar certas facilidades às organizações sindicais, conviria trata-las nesse sentido em igualdade de condições.

**518.** No caso de haver pelo menos estreitas relações entre um sindicato e as autoridades, tanto trabalhistas como de outra natureza, o Comitê destacou a importância que atribui a resolução de 1952 relativa à independência do movimento sindical, e estimulou que o governo se abstinhasse de manifestar favoritismo para com determinados sindicatos ou discriminação contra outros, e que adotasse uma atitude neutra em suas relações com todas as organizações de trabalhadores e de empregadores, a fim de que todas elas se achem em igualdade de condições.

**519.** Em mais de uma ocasião, o Comitê examinou casos em que as autoridades públicas, segundo as alegações, tinham atitude de favorecimento ou, ao contrário, de hostilidade, com relação a uma ou várias organizações sindicais:

- (1) pressões exercidas sobre os trabalhadores em declarações das autoridades;
- (2) uma distribuição desigual das subvenções entre sindicatos ou a concessão a um deles, e não a outros, de locais para realizar reuniões ou atividades sindicais;
- (3) a negação para reconhecer os dirigentes de algumas organizações em suas atividades legítimas.

Discriminações exercidas dessa maneira ou de outra podem constituir o meio menos formal de influenciar os trabalhadores em matéria de filiação sindical. Por isso, são às vezes difíceis de serem provadas. Nem por isso é menos certo, como o Comitê destacou em cada um dos citados casos, que toda discriminação desse tipo põe em perigo o direito dos trabalhadores, consagrado pelo artigo 2º da Convenção n. 87, de criar organizações de sua escolha e de a elas se filiarem.

**520.** O Comitê considerou que, de fato, o Governo havia demonstrado favoritismo em relação a uma organização de empregadores por meio do seu registro em substituição a outra organização de empregadores, e solicitou ao Governo que remediasse os efeitos de tal favoritismo.

**521.** Tanto as autoridades como os empregadores devem evitar toda discriminação entre as organizações sindicais, especialmente quanto ao reconhecimento de seus dirigentes para os fins de suas atividades legítimas.

**522.** O pagamento de um prêmio de 80 euros por ano, a alguns membros do pessoal do setor público afiliados a organizações sindicais representativas,

não parece constituir um meio real de pressão para concluir que a intenção das autoridades públicas, em termos de vantagens concedidas a alguns trabalhadores, foi suscetível de influenciar indevidamente a escolha dos trabalhadores quanto à organização a qual desejam afiliar-se. Para que este continue a ser o caso no futuro, o Comitê recorda que é importante que o montante do prêmio em questão não exceda um nível simbólico.

**523.** As situações em que as autoridades locais intervêm nas atividades de um sindicato livremente constituído, estabelecendo outras organizações de trabalhadores, e incitando com meios ilegítimos que mudem de filiação, constitui uma violação ao direito dos trabalhadores de constituir livremente as organizações que estimem convenientes e de se afiliarem às mesmas.

**524.** De uma maneira geral, o fato de um governo poder conceder o usufruto de imóveis a determinada organização, ou deles despejar uma organização que os ocupava para os ceder a outra, envolve o risco, mesmo que esta não seja sua intenção, de acabar favorecendo ou desfavorecendo um sindicato com relação aos demais, cometendo um ato de discriminação.

### **Privilégios admissíveis em favor dos sindicatos mais representativos**

**525.** O Comitê observou que em diversas oportunidades, e em particular, quando a discussão do projeto de convenção sobre o direito de sindicalização e de negociação coletiva, a Conferência Internacional do Trabalho evocou a questão do caráter representativo dos sindicatos e admitiu, até certo ponto, a distinção que, às vezes, existe entre os diferentes sindicatos, de acordo com seu grau de representatividade. A Constituição da OIT, no parágrafo 5 do artigo 3º, consagra a noção de “organizações profissionais mais representativas”. Por conseguinte, o Comitê achou que o simples fato a legislação de um país estabelecer distinção entre as organizações sindicais mais representativas e as demais organizações sindicais, não deve ser por si objeto de censura. Todavia, é necessário que uma distinção dessa natureza não tenha como consequência a concessão às organizações mais representativas – caráter que deriva de um número mais elevado de membros – privilégios que excedem uma prioridade em matéria de representação nas negociações coletivas, de consultas com os governos ou mesmo em matéria de designação de delegados junto a organismos internacionais. Em outras palavras, essa distinção não deve ter como consequência privações às organizações sindicais, que não tenham sido reconhecidas como as mais representativas, dos meios essenciais para defender

os interesses profissionais de seus membros, nem do direito de organizar sua gestão e sua atividade, e de formular seu programa de ação, previsto pela Convenção n. 87.

**526.** Quando a legislação dá entender que a única distinção entre sindicatos representativos e outros sindicatos é que os primeiros podem assinar acordos coletivos, fazer parte de comitês conjuntos e participar de eventos internacionais, o Comitê considera que os privilégios concedidos aos sindicatos representativos não são excessivos.

**527.** A determinação da noção de representatividade pressupõe que os governos garantam um clima no qual os sindicatos possam se desenvolver livremente no país.

**528.** Para ser gerenciável, os critérios que justificam a distinção feita entre organizações mais ou menos representativas devem ser objetivos, baseados em elementos que não podem ser abusados, e que a distinção não comprometa os direitos e garantias fundamentais das organizações menos representativas.

**529.** Os critérios, nos quais se assenta a distinção entre organizações mais ou menos representativas, devem ser previamente estabelecidos e de caráter objetivo e se fundar em elementos que não ofereçam a possibilidade de parcialidade ou abuso.

**530.** Deve existir na legislação critérios objetivos, precisos e previamente estabelecidos para determinar a representatividade de uma organização de empregadores ou trabalhadores, e essa apreciação não pode ser deixada à discricção das autoridades.

**531.** As Convenções números 87 e 98 são compatíveis tanto com os sistemas que preveem um sistema de representação sindical para exercer os direitos sindicais coletivos que se baseiam no grau de filiação sindical que têm os sindicatos, como com os sistemas que preveem que a representação sindical surge das eleições gerais entre os trabalhadores ou empregados, ou os que estabelecem uma combinação de ambos os sistemas.

**532.** Um sistema em que a denominação do número de delegados sindicais é realizada por uma comissão de três membros, cujos são encarregados de verificar a filiação sindical das diferentes organizações, é compatível com os princípios da liberdade de associação, desde que atenda a certas garantias. Certamente, a proteção dos dados relacionados à filiação sindical é um elemento fundamental dos direitos do indivíduo e, em particular, do direito à privacidade. Mas, à medida que este direito está sujeito a garantias rígidas,

a verificação da filiação sindical deve ser compatível com o respeito desses direitos, sendo capaz de garantir a confidencialidade da identidade da filiação. Ademais, é importante que os organismos de verificação do grau de filiação das organizações sindicais contem com a confiança de todos elas.

**533.** Para poder determinar a melhor maneira possível da representatividade das organizações sindicais, é necessário garantir a imparcialidade e a confidencialidade do procedimento. Portanto, a verificação da representatividade de uma organização sindical deve estar a cargo de um órgão independente e imparcial.

**534.** Não é necessário fornecer uma lista com os nomes dos membros das organizações sindicais para determinar o número de seus membros, uma vez que um extrato das taxas sindicais efetivamente serviria para determinar o número de filiados de uma organização sindical, sem que seja, portanto, necessário elaborar uma lista de nomes que pode conduzir a atos de discriminação antissindical.

**535.** A exigência imposta pelas autoridades para obter uma lista nominativa de todos os filiados a uma organização, assim como uma cópia das fichas de seus filiados, para o fim de determinar quais são as organizações mais representativas, cria um problema em relação ao princípio da liberdade sindical. Existem riscos de discriminação sindical inerentes a estes tipos de exigências.

**536.** A exigência imposta pelas autoridades na prática para obter uma lista nominativa de todos os membros de uma organização, bem como uma cópia do seu formulário de afiliação, a fim de determinar quais são as organizações mais representativas, coloca um problema em relação a os princípios da liberdade de associação. Há riscos de discriminação sindical inerentes a esse tipo de demanda.

**537.** O Comitê lembrou a posição da Comissão de Peritos que declarou que a exigência de uma porcentagem consideravelmente maior, que se traduz em 10% a mais de membros do que a união preexistente, constitui uma exigência excessiva e contrária às exigências da Convenção nº 87. O que implica uma dificuldade na prática para que os sindicatos simplesmente registrados possam obter o status de sindicato.

**538.** À luz das circunstâncias nacionais, o Comitê indicou que a exigência legal de uma determinada implementação nacional deve ter no nível estadual a consideração da organização agrária mais representativa e participar do Comitê Consultivo Agrário (especificamente: a) participação no Processos eleitorais de pelo menos nove das 17 comunidades autônomas ou; b) haver sido

reconhecidos como mais representativos em dez comunidades autônomas - que na prática exigem 10 ou 15 por cento dos votos de acordo com os casos) foi um critério objectivo relativamente frequente no direito comparado e procura assegurar que as organizações mais fortes e ampliados são aqueles que integram órgãos consultivos estaduais.

**539.** Em relação a uma jurisprudência que estabelece que, quando a desfiliação de um sindicato de uma confederação, eleita ou imposta, ocorre após as eleições sindicais, a união não pode mais prevalecer sobre os resultados obtidos para ser considerada representativa, o Comitê considera que, considerando que a Corte considerou que a questão da participação confederada era um elemento essencial da decisão dos trabalhadores de eleger seus representantes, a perda da representatividade resultante será efetivamente.

**540.** O reconhecimento da possibilidade do pluralismo sindical não impede a concessão de certos direitos e vantagens às organizações mais representativas, desde que a determinação da organização mais representativa se baseie em critérios objetivos, previamente estabelecidos e precisos, a fim de evitar qualquer decisão parcial ou abusiva, e as vantagens sejam limitadas, em geral, ao reconhecimento de certos direitos preferenciais, que se refiram a questões como a negociação coletiva, a consulta das autoridades, ou a nomeação de delegados para organizações internacionais.

**541.** O Comitê admitiu que, por exemplo, certas vantagens em termos de representação podem ser concedidas aos sindicatos devido ao seu grau de representatividade, mas considerou que a intervenção das autoridades públicas em matéria de vantagens não deve ser de tal natureza que influenciasse indevidamente a escolha dos trabalhadores quanto à organização que desejam ser filiados.

**542.** O fato de se estabelecer uma percentagem na legislação para determinar o nível de representação das organizações, e de se conceder certos privilégios às organizações mais representativas (em especial para os fins da organização coletiva) não suscita problemas, à medida que sejam adotados critérios objetivos, precisos, e previamente estabelecidos que não oferecem a possibilidade de parcialidade ou abuso.

**543.** Relativamente a uma lei que estabelece um sistema de representatividade, o Comitê considerou que o fato de se reconhecer que as organizações sindicais mais representativas, assim consideradas com fundamento no disposto na lei, têm o direito de fazer parte do Conselho Econômico e Social, não influencia, indevidamente, os trabalhadores na eleição das organizações que gozam de uma menor representatividade na defesa dos interesses de seus membros, na

organização de suas atividades, e na formulação de seu programa de ação.

**544.** O Comitê considerou que um sistema de registro introduzido pela lei, que outorga o direito exclusivo de negociação aos sindicatos registrados, não é incompatível com os princípios da liberdade sindical, sempre que o registro se baseie em critérios objetivos e preestabelecidos. Todavia, a concessão de direitos exclusivos à organização mais representativa, não deve significar a proibição da existência de outros sindicatos a que alguns trabalhadores interessados desejem se filiar.

**545.** As organizações sindicais minoritárias, às quais se nega os direitos de negociação coletiva, devem poder desempenhar e terem, pelo menos, o direito de ser porta-vozes de seus membros, e de os representar em caso de reclamação individual.

### **Direito de livre filiação**

**546.** Os trabalhadores devem poder, se desejarem, filiar-se, simultaneamente, a um sindicato trabalhista e a um sindicato de empresa.

- **Anotação do Grupe:** Esta conclusão do Comitê decorre da pluralidade sindical prevista na Convenção nº 87, norma basilar sobre liberdade sindical. Assim, contando os trabalhadores (ou empregadores) com mais de uma entidade que os representa, podem escolher uma delas para se filiar ou, se preferirem, a mais de uma, simultaneamente. Em algumas vezes, a depender da legislação nacional, esta dupla filiação é até necessária, porque somente os sindicatos que atendem a determinados requisitos de legitimidade é que podem celebrar convenções coletivas, enquanto fica conferida aos demais sindicatos a representação para causas e negociações menores.

**547.** Os trabalhadores devem poder participar simultaneamente de um sindicato de filial e de um sindicato de empresas.

**548.** A impossibilidade de um trabalhador, mesmo que ele tenha mais de um contrato de trabalho, de se juntar a mais de um sindicato, seja da sua empresa ou indústria, profissão ou escritório, ou instituição, não está de acordo com os princípios da liberdade de associação, impedindo indevidamente o direito dos trabalhadores de se juntarem às organizações que considerem convenientes.

**549.** Casos em que os sindicalistas desejem se desfiliar de seus sindicatos e, só o possam fazer na presença de um tabelião, cujo deve conferir a identidade do interessado e reconhecer sua assinatura, o Comitê considerou que essa



condição não constitui em si uma infração aos direitos sindicais. Essa condição é uma formalidade que, na prática, pode ser cumprida facilmente e sem demora. Mas se disposição dessa natureza puder, em algumas circunstâncias, pôr dificuldades práticas para os trabalhadores que desejem deixar seu sindicato, essa dita disposição pode limitar o livre exercício de seu direito de se filiar a organizações de sua escolha. Para evitar situações dessa natureza, o Comitê considerou que o governo deve examinar a possibilidade de prever outra forma de desligamento, que não envolva dificuldade de ordem prática ou ordem econômica para os trabalhadores interessados.

**550.** O Comitê instou a um governo que suprimisse o requisito imposto pela Divisão de Controle de Emprego de Marítimos de que, antes de deixar o país, os marinheiros deviam firmar um documento oficial pelo qual restringiam seus direitos de se afiliar a uma organização internacional, ou de entrar em contato com a mesma para os ajudar a proteger seus interesses profissionais.

## Cláusulas de segurança sindical

- **Anotação do Grupo:** O Comitê denomina de “cláusulas de segurança sindical” as referentes ao financiamento das entidades, por trabalhadores e empregadores. Além do princípio da voluntariedade contributiva, o Comitê firma o princípio de que a matéria é própria da legislação nacional, tendo por adequadas tanto as disposições que proíbem tais cláusulas quanto aquelas que as admitem (Verbetes 554 e 559). Mas o Comitê entende que o legislador não pode impor contribuições, que seriam, assim, compulsórias (Verbetes 551). Tais cláusulas de segurança, originadas de negociações coletivas, têm que ser acordadas livremente (Verbetes 555).

- Vejam-se os verbetes nº 491, 499 e 687, desta Recopilação.

- No Brasil, a Lei nº 13.467/2017 (Lei da Reforma Trabalhista) tornou todas as contribuições sindicais voluntárias, inclusive as derivadas de negociação coletiva, alterando, destarte, o sistema compulsório anteriormente existente. Trata-se de situação que, implementada sem período de adaptação nem moratória, abalou seriamente a sobrevivência das entidades sindicais.

**551.** Convém distinguir entre as cláusulas de segurança sindical permitidas por lei e as impostas por lei, uma vez que só estas últimas resultam num sistema de monopólio sindical contrário aos princípios da liberdade sindical.

**552.** A admissibilidade das cláusulas de segurança sindical por força de convenções coletivas foi deixada a critério dos Estados ratificantes, conforme se depreende dos trabalhos preparatórios da Convenção n. 98.

**553.** Para tratar a questão das cláusulas de segurança sindical, o Comitê se inspirou nos debates que tiveram lugar no seio da Conferência Internacional do Trabalho, quando se adotou a Convenção sobre o Direito de Organização e Negociação Coletiva de 1949 (núm. 98). Na ocasião, a Comissão de Relações de Trabalho da Conferência, tendo em vista o debate que havia tido lugar em seu seio acerca da questão das cláusulas de segurança sindical, acordou finalmente reconhecer que a Convenção [acordos ou convenções coletivos] não deve ser interpretada no sentido de que autoriza ou proíbe as cláusulas de segurança sindical e que essas questões devem resolver-se de acordo com a regulamentação e prática nacionais.

**554.** Os problemas relacionados com as cláusulas de segurança sindical devem ser resolvidos em âmbito nacional, de acordo com a prática e o sistema de relações trabalhistas de cada país. Em outras palavras, tanto as situações em que as cláusulas de segurança sindical são autorizadas, como aquelas em que são proibidas, podem ser consideradas de acordo com os princípios e normas da OIT em matéria de liberdade sindical.

**555.** As cláusulas de seguridade sindical têm que ser acordadas livremente.

**556.** Em casos em que se tenha instituído dedução das contribuições sindicais e outras formas de segurança sindical, não em virtude da lei, mas de uma cláusula incluída numa convenção coletiva ou de prática estabelecida pelas duas partes, o Comitê se negou a examinar as alegações, baseando-se na declaração da Comissão de Relações de Trabalho da Conferência Internacional de 1949. Essa Declaração estabeleceu que a Convenção n. 87 não deve ser interpretada no sentido de autorizar ou proibir cláusulas de segurança sindical, e que essas questões devem ser resolvidas de acordo com a regulamentação e as práticas nacionais. Com esse esclarecimento, os países, e com mais razão aqueles nos quais existe o pluralismo sindical, não estão, de modo algum obrigado, de acordo com a Convenção, a tolerar, seja de fato, seja de direito, as cláusulas de segurança sindical, enquanto os demais que as admitissem não estariam impedidos de ratificar a Convenção.

**557.** Com base na declaração da Comissão de Relações de Trabalho da Conferência Internacional do Trabalho de 1949, o Comitê achou que uma legislação que estabelece direito a não filiação, ou de não permanecer filiado a um sindicato, não constitui em si uma violação das Convenções ns. 87 e 98.

**558.** Quando se encontram em vigência cláusulas de segurança sindical que exigem a afiliação a uma dada organização como condição para conseguir trabalho, pode ensejar uma discriminação injusta se se estabelecer condições não razoáveis para a filiação das pessoas que a requeiram.

**559.** Para tratar a questão das cláusulas de segurança do sindicato, o Comitê inspirou-se nos debates que ocorreram na Conferência Internacional do Trabalho, quando a Convenção sobre o Direito de Organização e Negociação Coletiva de 1949 (núm. 98). Nessa ocasião, a Comissão de Relações de Trabalho da Conferência, levando em conta o debate que havia ocorrido nela sobre a questão das cláusulas de segurança sindical, finalmente concordou que a Convenção não deve ser interpretada como significando que autoriza ou proíbe cláusulas de segurança sindical e que essas questões devem ser resolvidas de acordo com os regulamentos e práticas nacionais.

### **Intervenção indevida das autoridades com o objetivo de eliminar os sindicatos**

**560.** Em um caso em que o governo havia declarado que suas ações não haviam tido fins antissindicais, mas que as autoridades pareciam ter se excedido no exercício de direito de expressão ao encorajar explicitamente, com suas declarações, a renúncia dos filiados ao sindicato ou ao postular um novo sistema sem sindicatos, o Comitê destacou a importância de que as declarações das autoridades ante os meios de comunicação não tenham por objeto influenciar no direito dos trabalhadores de filiar-se à organização sindical de sua escolha.

# Capítulo 06

## Direito das Organizações de Redigir seus Estatutos e Regulamentos

**Mônica de Sá Pinto Nogueira**

Mestranda em Direito, Advogada, membro do GRUPE

### Legislação sobre a matéria e interferência das autoridades

**561.** De acordo com a Convenção núm. 87, os sindicatos devem ter o direito de incluir em seus estatutos os objetivos pacíficos que julguem necessários para a defesa dos direitos e interesses de seus membros.

**562.** Podem ser impostas restrições ao direito das organizações de elaborar seus próprios estatutos nos casos em que sua formulação específica pudesse colocar a segurança nacional ou a ordem democrática em perigo iminente.

- **Anotação do Grupe:** Apesar da liberdade dos sindicatos em elaborarem seus estatutos, eles não podem contrariar os direitos fundamentais nem o interesse público, como a ordem democrática, o direito à vida, à saúde, à igualdade de tratamento, à dignidade etc. Quanto às formalidades mínimas, é possível que o Poder Público estabeleça alguns aspectos, desde que não comprometa a liberdade sindical. Vejam-se os verbetes nº 572 e 573, desta Recopilação.

**563.** As disposições legislativas que regulem detalhadamente o funcionamento interno das organizações de trabalhadores e de empregadores possuem graves riscos de ingerência pelas autoridades públicas. No caso em que sua adoção seja considerada indispensável pelas autoridades, estas disposições devem limitar-se a estabelecer um tratamento geral, deixando às organizações a maior autonomia possível para reger seu funcionamento e administração. As restrições a este princípio devem ter como únicos objetivos garantir o funcionamento democrático das organizações e garantir os interesses de seus filiados. Por outro lado, deve prever-se um recurso perante um órgão judicial, imparcial e independente, a fim de evitar qualquer risco de ingerência excessiva ou arbitrária no livre funcionamento das organizações.

**564.** O Comitê não considera que a mera exigência de uma legislação sindical constitua, por si só, uma violação aos direitos sindicais, uma vez que o Estado deve garantir que os estatutos sindicais respeitem a lei. No entanto, nenhuma legislação adotada nesse âmbito pode prejudicar os direitos dos trabalhadores definidos pelos princípios da liberdade sindical. As prescrições legislativas que são excessivamente detalhadas e rigorosas nessa matéria podem dificultar, na prática, a criação e o desenvolvimento de organizações sindicais.

**565.** Para que as organizações tenham o direito de elaborar seus próprios estatutos e regulamentos com absoluta liberdade, a legislação nacional deve se limitar tão somente a estabelecer as condições formais que os estatutos deverão observar, os quais, juntamente com os regulamentos correspondentes, não precisam da prévia autorização das autoridades públicas para entrar em vigor.

**566.** As exigências relativas à competência territorial e ao número de filiados devem depender unicamente do que determinam os estatutos dos sindicatos. De fato, toda disposição legislativa que vá mais além das exigências, de forma a obstaculizar a criação e o desenvolvimento das organizações constitui uma intervenção contrária ao disposto pelo parágrafo 2º do artigo 3º da Convenção n. 87.

**567.** Uma disposição que preveja que os estatutos sindicais devem observar os requisitos da legislação nacional, não constitui uma violação ao princípio de que as organizações de trabalhadores devem ter o direito de elaborar suas próprias constituições e estatutos em plena liberdade, desde que esses requisitos regulamentares não violem o princípio da liberdade sindical e que, além disso, a aprovação dos estatutos pela autoridade competente não esteja sujeita à faculdade discricionária desta autoridade.

**568.** A redação dos estatutos das centrais sindicais pelas próprias autoridades públicas constitui uma violação aos princípios da sindicalização.

**569.** O fato de a aprovação dos estatutos sindicais depender das faculdades discricionárias da autoridade competente, não é compatível com o princípio, geralmente aceito, de que as organizações de trabalhadores devem ter o direito de elaborar seus estatutos e regulamentos administrativos com inteira liberdade.

**570.** A existência de um recurso aos tribunais em matéria de aprovação dos estatutos, não é por si só uma garantia suficiente. Com efeito, esta possibilidade não modifica a natureza das faculdades concedidas às autoridades administrativas, e aos juízes que apreciem esse recurso só poderão verificar se

a legislação foi devidamente aplicada. Por conseguinte, os tribunais, devem ter condições de examinar o mérito da questão, assim como os motivos nos quais se baseou a decisão administrativa.

**571.** Uma disposição legal que autoriza o governo em determinadas circunstâncias a se opor à formação de um sindicato, no prazo de três meses, a partir da data da apresentação dos estatutos, está em contradição com o princípio fundamental segundo o qual empregados e trabalhadores têm o direito de constituir as organizações de sua escolha sem prévia autorização.

**572.** É admissível a existência de disposições que tenham por finalidade promover os princípios democráticos dentro das organizações sindicais. A votação secreta e direta é uma das modalidades democráticas e, nesse sentido, não seria censurável.

**573.** A enumeração em uma legislação dos itens que devem figurar nos estatutos não constitui, por si só, uma violação ao direito das organizações sindicais de elaborar livremente seus regulamentos internos.

**574.** Uma enumeração excessivamente longa e minuciosa das atribuições e propósitos que necessariamente devem ter os sindicatos pode, na prática, dificultar a criação e o desenvolvimento das organizações.

**575.** As alterações aos estatutos dos sindicatos devem ser submetidas a debates e adotadas pelos próprios membros do sindicato.

**576.** Em vários países, a lei exige a maioria dos membros de um sindicato – pelo menos para a primeira votação – sobre certas questões que afetam a própria existência do sindicato ou sua estrutura (aprovação e modificação dos estatutos, dissoluções, etc.). Nesses casos, quando se trata de assuntos básicos que se referem à existência e estrutura de um sindicato, e aos direitos essenciais de seus membros, a regulamentação legal das maiorias que devem adotar as respectivas decisões não implica em uma intervenção das autoridades contrária à Convenção, desde que não seja de natureza que dificulte seriamente a gestão do sindicato, de acordo com as condições prevaletentes, tornando praticamente impossível adotar decisões que atendam às circunstâncias e que garantam o direito dos membros de participarem democraticamente da organização.

**577.** A inserção nos estatutos de um sindicato, por decisão das autoridades públicas, de um artigo segundo o qual o sindicato deverá enviar anualmente ao ministério uma série de documentos, como, por exemplo, cópia das atas da assembleia geral com indicação precisa dos nomes dos membros presentes,

cópia do relatório do secretário geral aprovado pela assembleia, cópia do relatório da tesouraria, e em caso de descumprimento, dentro de um prazo estabelecido, se entenderá que o sindicato foi extinto, não é compatível com os princípios de liberdade sindical.

**578.** Embora a adoção de disposições relativas à expulsão dos membros ou à cessação da relação de filiação pudesse ser justificada a fim de proteger os interesses dos membros, estabelecendo expressamente as disposições pertinentes, a imposição de requisitos específicos no que diz respeito ao funcionamento do comitê de fiscalização, a maneira pela qual as reuniões do conselho e do comitê de auditoria são convocadas, ou o modo como as respectivas agendas são comunicadas, parecem constituir interferência indevida por parte das autoridades públicas.

**579.** Uma disposição que estabelece que as associações de funcionários públicos têm um plano quinquenal e indiretamente uma duração mínima necessária de cinco anos está em contradição com o direito das organizações de trabalhadores de elaborar livremente seus estatutos estabelecidos no artigo 3 da Convenção núm. 87.

**580.** O Comitê expressou sua grande preocupação de que a referência, nos regulamentos de um sindicato, ao direito à educação em língua materna pode levado ou pode levar à dissolução dessa união.

### **Modelos de estatutos**

**581.** Toda obrigação imposta a um sindicato – além de algumas cláusulas de pura formalidade – de copiar seus estatutos sobre um modelo obrigatório é contrária às regras que garantem a liberdade sindical. Muito diferente é o caso em que o governo se limita a dispor um modelo de estatuto à disposição das organizações em formação, sem impor sua aceitação. A elaboração dos estatutos e regras-modelo para orientação dos sindicatos, desde que as circunstâncias sejam tais que ninguém seja obrigado a aceitá-los, nem haja pressão exercida nesse sentido, não envolve necessariamente uma intervenção no direito das organizações de elaborar seus estatutos e regulamentos com total liberdade.

### **Discriminação racial**

**582.** As disposições de uma lei relativas à organização, em sindicatos

registrados, de agências separadas para trabalhadores de raças diferentes, e a convocação de reuniões separadas dessas agências, não são compatíveis com o princípio geralmente aceito de que as organizações de trabalhadores e de empregadores devem ter o direito de elaborar seus estatutos e organizar sua administração e atividades.

### **Relações entre sindicatos de base e organizações de grau superior**

**583.** Regra geral, as autoridades públicas devem respeitar a autonomia dos sindicatos e das organizações de nível superior, inclusive no que se refere às diversas relações que podem estabelecer. As disposições legais que reduzem essa autonomia devem, por conseguinte, constituir uma exceção e, quando necessárias em razão das circunstâncias não habituais, acompanhar todas as garantias possíveis contra uma interferência indevida.

**584.** A submissão das organizações de base à direção das organizações sindicais superiores, assim como a aprovação de sua constituição por estas últimas, e a elaboração dos estatutos dos sindicatos, pela Assembleia Nacional de representantes sindicais, constituem obstáculos importantes para o direito dos sindicatos de elaborarem seus estatutos, organizarem suas atividades e formularem programas de ação.



# Capítulo 07

## Direito das organizações de eleger livremente seus representantes

**Clovis Renato Costa Farias**

Doutor, Professor, advogado, membro do GRUPE

### Princípios gerais

**585.** A liberdade sindical impõe o direito dos trabalhadores e dos empregadores a eleger livremente seus representantes.

**586.** Os trabalhadores e suas organizações devem ter o direito de eleger seus representantes em plena liberdade e esses representantes devem ter o direito de apresentar petições dos trabalhadores.

**587.** De acordo com o artigo 3º da Convenção nº 87, os trabalhadores devem gozar do direito de eleger livremente a seus representantes.

**588.** É responsabilidade das organizações de trabalhadores e de empregadores a determinação das condições de eleição de seus líderes sindicais e as autoridades devem abster-se de qualquer interferência indevida no exercício deste direito garantido pela Convenção nº 87. As autoridades devem abster-se de interferência indevida no exercício do direito das organizações de trabalhadores e empregadores eleger livremente seus representantes, conforme garantido pela Convenção nº 87.

**589.** O direito das organizações de trabalhadores a escolherem livremente seus dirigentes constitui uma condição indispensável para que possam atuar efetivamente, com toda a independência, e promover com eficácia os interesses de seus filiados. Para que se reconheça plenamente este direito, é essencial que as autoridades públicas se abstenham de intervenções que possam prejudicar o exercício desse direito, quer seja no âmbito das condições de elegibilidade dos dirigentes ou no desenvolvimento das eleições.

**590.** As autoridades devem se abster de toda intervenção que possa obstaculizar o direito dos trabalhadores de eleger livremente seus

representantes, quer seja no curso das eleições ou com respeito as condições de elegibilidade, reeleição ou destituição dos representantes.

## Procedimentos Eleitorais

**591.** A organização das eleições sindicais deve corresponder exclusivamente as organizações sindicais em aplicação do artigo nº 3 da Convenção nº 87.

- **Anotação do Grupe:** As eleições sindicais pertencem ao campo do Direito Privado, diferentemente das eleições para cargos públicos, que possuem legislação própria e uma complexa estrutura institucional de execução, como a Justiça Eleitoral, o Ministério Público Eleitoral e o aparato policial. No âmbito sindical, todo o processo eleitoral é conduzido pelos próprios envolvidos, em obediência ao estatuto e às regras que elaboraram.

No entanto, há princípios comuns estruturantes do Direito Eleitoral (público e privado), enquanto conjunto de normas que tratam do processo democrático de escolha de representantes.

Dentre os primados da democracia, destacam-se:

- Eleição/escolha de dirigentes pelos próprios representados;
  - Liberdade na escolha de dirigentes, de modo que os eleitores não sofram qualquer coação ou constrangimento em sua manifestação de voto;
  - Livre concorrência e igualdade entre os que pretendam se submeter ao sufrágio dos representados;
  - Eticidade no processo eletivo e no exercício da função pública;
  - Mandatos dos dirigentes, evitando-se a perpetuação no poder;
  - Sucessão entre representantes do poder, a fim de assegurar o rodízio nas instâncias da direção da entidade.
- Ver o enunciado nº 676, que permite intervenção do Estado nos sindicatos para assegurar a observância de regras democráticas; e o verbete nº 1035 (federações).

**592.** A regulamentação dos procedimentos e modalidades da eleição de dirigentes sindicais deve atender, prioritariamente, aos estatutos sindicais. Com efeito, a ideia fundamental do artigo 3ª da Convenção nº 87 é que os trabalhadores e os empregadores possam decidir, por si mesmos, as regras que deverão observar para a administração de suas organizações e para as eleições que farão.

**593.** Em um sistema de relações trabalhistas no qual exista a figura de representante da seção sindical, cujo objetivo é permitir o estabelecimento e a intervenção de sindicatos não representativos em empresas e estabelecimentos,

tendo em vista as eleições sindicais seguintes, o Comitê considera que as medidas desta índole podem contribuir ao fomento da negociação coletiva. Não obstante, a eleição do representante da seção sindical deve obedecer aos mesmos princípios de autonomia com respeito as autoridades públicas que se consagram no artigo nº 3 da Convenção nº 87. De acordo com o artigo nº 3 da Convenção nº 87, a nomeação e a duração do mandato de representante de uma seção sindical devem depender da livre eleição do sindicato interessado e ser conforme seus estatutos. Incumbe ao sindicato determinar a pessoa mais capacitada para representa-lo na empresa e defender a seus membros no marco de suas reivindicações.

**594.** Uma regulamentação minuciosa em demasia e detalhada sobre o procedimento eleitoral das organizações sindicais, viola o direito de eleger livremente seus representantes, conforme previsto no artigo 3º da Convenção nº 87.

- **Anotação do Grupe:** Este verbete pressupõe que o Poder Público possa estabelecer disposições gerais sobre os processos eleitorais nos sindicatos, no fito de assegurar os valores sindicais, a democracia, os direitos fundamentais e o respeito às oposições. Vejam-se os verbetes nº 597 e 600, desta Recopilação.

**595.** Uma legislação que regulamenta minuciosamente os procedimentos eleitorais internos de um sindicato e a composição de seus órgãos diretivos, fixa os dias de reunião, a data precisa da assembleia anual e a data em que os mandatos dos dirigentes serão concluídos, é incompatível com as garantias reconhecidas aos sindicatos pela Convenção nº 87.

**596.** Um dispositivo que dá ao Ministro de Estado um amplo poder para regulamentar minuciosamente os procedimentos eleitorais internos dos sindicatos, a composição e a data da eleição dos diferentes comitês, incluindo a forma em que tais comitês devem funcionar, é incompatível com os princípios da liberdade sindical.

**597.** O Comitê recordou que o estabelecimento pelo Governo de uma regulamentação excessivamente detalhada das eleições sindicais pode constituir uma limitação do direito de os sindicatos elegerem livremente seus próprios representantes. Porém, de uma maneira geral, as leis que regulamentam a frequência das eleições e fixam uma duração máxima aos mandatos dos órgãos diretivos não põem em questão os princípios da liberdade sindical.

**598.** Deve deixar-se aos sindicatos a determinação dos mandatos sindicais.

- **Anotação do Grupe:** Esta prerrogativa dos sindicatos não impede que as situações abusivas sejam combatidas na via judicial, onde haja amplo contraditório e o direito à produção de provas. Mandatos exorbitantes, por exemplo, podem desafiar revisão judicial, eis que atentam contra o princípio democrático.

**599.** A imposição por meios legislativos de voto direto, secreto e universal para eleger os dirigentes sindicais não apresenta problemas de conformidade com os princípios da liberdade sindical.

**600.** Não existe violação aos princípios da liberdade sindical quando a legislação contém certas regras que tenham a finalidade de promover os princípios democráticos no seio das organizações sindicais ou bem garantir o desenvolvimento normal do procedimento eleitoral, em respeito ao direito dos membros, objetivando evitar todo conflito relacionado ao resultado das eleições.

**601.** As disposições que impõem às organizações registradas a obrigação de eleger seus dirigentes por meio de voto por correspondência, não parecem opor-se a livre eleição dos dirigentes sindicais.

**602.** Deve ser deixado para as próprias organizações de trabalhadores a tarefa de determinar em seus estatutos e regulamentos a maioria de votos necessária para eleger os dirigentes sindicais.

**603.** A determinação do número de dirigentes de uma organização deve ser da competência das próprias organizações sindicais.

**604.** O registro das comissões diretivas das organizações sindicais deve ser produzido automaticamente após a notificação por parte do sindicato e somente deve ser impugnável pelos filiados ao sindicato em questão.

**605.** Tendo em vista o fato de que a criação de conselhos de trabalhadores e conselhos de empregadores pode constituir um passo preliminar para a formação de organizações de trabalhadores e empregadores, independentes e livremente constituídos, todos os cargos executivos de tais conselhos, sem exceção, devem ser preenchidos por pessoas livremente escolhidas, pelos trabalhadores ou empregadores interessados.

### **Condições de elegibilidade**

**606.** A determinação das condições de filiação ou elegibilidade para cargos sindicais diretivos é uma questão que deve ser deixada para os estatutos dos sindicatos. As autoridades públicas devem se abster de qualquer intervenção

que possa impedir o exercício deste direito pelas organizações sindicais.

- **Anotação do Grupe:** Se, de um lado, o Comitê defende o afastamento do Poder Público dos processos eleitorais, por outro estabelece a necessidade de uma ambiência democrática a ser seguida pelos sindicatos, com ampla participação da categoria e máxima abertura às condições para ser candidato e eleitor. É o que se percebe dos presentes verbetes, os quais se distanciam bastante de muitos estatutos sindicais brasileiros, que são rigorosos em prever tempo de 01 ou 02 anos de filiação para que se possa votar e ser votado. De todo modo, estes lapsos temporais, ao ver do Comitê, não podem ser estabelecidos pelo Poder Público, mas o podem pelos estatutos sindicais, desde que dentro de critérios de razoabilidade.
- Veja-se o verbatim nº 613, desta Recopilação.

**607.** O Comitê reconhece a necessidade de uma organização de empregadores preservar sua credibilidade e sua independência com relação às autoridades nacionais com as quais tem de negociar, assegurando que não haja conflitos de interesse na sua direção, especialmente entre certas funções de sua equipe dirigente e aquelas integrantes do Estado. A este respeito, e tendo em conta que, segundo as autoridades, não existe incompatibilidade ou proibição na legislação em vigor que impeça um chefe tradicional de exercer uma função eletiva, em uma organização patronal ou em uma organização sindical, o Comitê considera que, se uma organização estima que uma posição ou função pública é incompatível com um cargo eletivo ou no de sua direção, está plenamente facultada para integrar esta questão em seus estatutos, de conformidade com o direito que têm as organizações profissionais de elaborar seus próprios estatutos e regulamentos tem total liberdade e sem ingerência das autoridades, em particular no que diz respeito aos procedimentos eleitorais.

### ***A. Discriminação racial***

**608.** As disposições da legislação que reservam, exclusivamente, para os europeus o direito de integrar comissões executivas de sindicatos mistos (compostas por trabalhadores de diferentes raças) são incompatíveis com o princípio de que as organizações de trabalhadores e empregadores devem ter o direito de eleger os seus representantes com total liberdade.

### ***B. Pertencer a profissão ou a empresa***

**609.** Requisitos relativos a adesão a profissão ou a empresa para ser um dirigente sindical são contrários ao direito de os trabalhadores escolherem

livremente seus representantes.

**610.** As disposições da legislação nacional que exigem que todos os dirigentes sindicais pertençam a atividade em que o sindicato exerce suas funções podem comprometer as garantias previstas pela Convenção. O Comité deseja recordar que, à luz do princípio de que as organizações de trabalhadores têm o direito de eleger livremente os seus representantes, o despedimento de um dirigente sindical ou simplesmente o fato de deixar o trabalho que tinha em uma determinada empresa, não deve ter impacto sobre questões relativas a sua condição e funções sindicais, salvo se os estatutos do sindicato em questão estabeleçam o contrário. De fato, nesses casos, a despedida de um trabalhador que exerce um posto de dirigente sindical, ao fazer-lhe perder a sua qualidade de dirigente sindical, pode impedir a liberdade da ação da organização e do direito de os trabalhadores escolherem livremente seus representantes, e, até mesmo, favorecer atos de ingerência por parte do empregador.

**611.** Para dar conformidade ao princípio da liberdade de eleição, com relação às pessoas que trabalham efetivamente na profissão ou estabelecimento, em si considerados, é necessário, pelo menos, conferir-lhes maior flexibilidade, aceitando a candidatura das pessoas que tenham trabalhado em épocas anteriores na profissão e suprimindo as condições de pertença a profissão para uma proporção razoável dos dirigentes das organizações.

**612.** As disposições que exigem que todos os líderes estejam exercendo a profissão por mais de um ano no momento da sua eleição não estão em harmonia com a Convenção nº 87.

**613.** Levando em consideração o princípio segundo o qual as organizações de trabalhadores têm o direito de eleger livremente seus representantes, a despedida de um dirigente sindical ou simplesmente o fato de que abandone o trabalho que tinha em uma determinada empresa, não deve ter impacto no que diz respeito a sua condição e funções sindicais, salvo se os estatutos do sindicato dispuserem de outro modo.

**614.** O requisito de que os dirigentes sindicais mantenham sua ocupação durante todo o seu mandato impede a existência de dirigentes sindicais em tempo integral. Essa condição pode prejudicar, significativamente, os interesses dos sindicatos, em especial dos que, por seu tamanho ou extensão geográfica, precisem que seus dirigentes lhes dediquem grande parte do seu tempo. Em consequência, tais disposições dificultam o livre funcionamento das organizações de trabalhadores e não se ajustam ao disposto no artigo 3º da Convenção nº 87.

### **C. Idade mínima**

**615.** O Comitê pediu a um governo que modificasse uma disposição legislativa que impunha que os titulares de cargos nos sindicatos tenham pelo menos 25 anos de idade, uma vez que tal disposição viola o direito das organizações de trabalhadores de eleger livremente seus dirigentes.

### **D. Antiguidade na filiação sindical**

**616.** Uma disposição que estabelece, como condição de elegibilidade, a obrigação de ser filiado a organização por, pelo menos, um ano, pode ser interpretada no sentido de que todos os dirigentes sindicais devem pertencer a profissão ou trabalhar na empresa cujo sindicato representa os trabalhadores. Neste caso, por aplicar-se a todos os responsáveis das organizações sindicais, tal obrigação seria incompatível com os princípios da liberdade sindical.

**617.** Uma disposição que exige, como requisito para ser um dirigente sindical, ter uma antiguidade como membro do sindicato, não inferior a seis meses, demarca uma importante limitação ao direito das organizações de trabalhadores de eleger livremente seus representantes.

### **E. Opiniões ou atividades políticas**

**618.** Uma legislação que proíbe que certas pessoas ocupem cargos sindicais por suas opiniões políticas ou filiações contraria o direito dos sindicalistas para elegerem seus representantes com total liberdade.

**619.** Quando um grupo de pessoas é eleito pelos trabalhadores para lhes representar em um conflito, o direito de livre eleição somente será restringido se apenas alguns destes representantes, em razão de suas opiniões políticas, forem selecionados pelo governo, como capacitados para intervir em atos de mediação. Quando a legislação nacional dispõe que o governo deve tratar com os representantes dos trabalhadores de uma empresa e, em todo caso, escolher aqueles com os quais negociará, toda seleção efetuada por motivos políticos que tenha por efeito eliminar das negociações, ainda que indiretamente, os dirigentes da organização mais representativa dos trabalhadores interessados, pode significar que as leis são aplicadas de modo a impedir o direito dos trabalhadores de escolher seus próprios representantes.

**620.** Uma legislação que impossibilita a atuação de um dirigente sindical por um prazo de dez anos a "quem tome parte em atividades políticas de índole

comunista” ou enumera uma série de “presunções legais” pelas quais uma pessoa pode ser tida por “responsável de participar em atividades políticas de índole comunista” pode implicar uma violação ao princípio da Convenção nº 87, segundo o qual as organizações de trabalhadores e de empregadores “têm o direito de eleger livremente seus representantes... e o de formular seu programa de ação”, devendo “as autoridades públicas se absterem de toda intervenção que tenda a limitar este direito ou a obstruir seu exercício legal”.

**621.** O Comitê considerou que contraria os princípios da liberdade sindical quando uma lei, em virtude da qual possa um sindicalista ser impedido de ocupar um cargo sindical e se filiar a um sindicato, pelo fato de, na opinião do ministro, suas atividades poderem favorecer os interesses do comunismo.

#### ***F. Moralidade dos candidatos***

**622.** Quanto ao requisito legal de que candidatos a dirigentes sindicais devem ser objeto de investigação sobre a moralidade, a qual é efetuada pelo Ministério do Interior e Departamento de Justiça, constitui uma aprovação prévia por parte das autoridades sobre os candidatos, incompatível com a Convenção nº 87.

#### ***G. Nacionalidade***

**623.** Deve ser dada maior flexibilidade as legislações para permitir que as organizações exerçam, sem obstáculos, a livre eleição de seus dirigentes, bem como aos trabalhadores estrangeiros para terem acesso as funções sindicais, pelo menos após passado um período razoável de residência no país de acolhida.

**624.** No caso de um país onde os membros do sindicato, que não são nacionais desse país, não têm o direito a voto, direito de designar candidatos nem de assistir as assembleias gerais, mas somente têm o direito de eleger um representante que expresse seus pontos de vista perante a junta, o Comitê reiterou que a liberdade sindical deve ser garantida sem discriminação de nenhuma classe sobre a base da nacionalidade e considera que tal limitação do direito de sindicalização impede que os trabalhadores migrantes desempenhem um papel ativo na defesa de seus interesses, especialmente nos setores em que representam a principal fonte de mão de obra.



### **H. Condenação penal**

**625.** Uma lei que proíbe, de maneira geral, o acesso às funções sindicais por qualquer tipo de condenação, é incompatível com os princípios da liberdade sindical quando a atividade pela qual houve a condenação não compromete a capacidade e a integridade necessárias para o exercício das funções sindicais.

**626.** A condenação por uma atividade que, por sua índole, não põe em questão a integridade do interessado, não representa um risco verdadeiro para o exercício correto de funções sindicais, não deve constituir um motivo de desqualificação como dirigente sindical, e todo texto legislativo que proíba estas funções as pessoas por qualquer tipo de delito é incompatível com os princípios da liberdade sindical.

**627.** A perda dos direitos fundamentais, como a proibição de se apresentar e de ser eleito para qualquer posto de responsabilidade sindical, para qualquer posto na função pública e a todo cargo público, só pode ser justificada sobre uma base penal, sem nenhum vínculo com atividades sindicais. Algo que é de tal importância que compromete gravemente a dignidade da pessoa em questão.

**628.** No que se refere a legislação que estabelece como causa de incompatibilidade ou de incapacidade para funções de direção ou de administração de um sindicato, a condenação por qualquer jurisdição, exceto por crimes políticos, a prisão igual ou superior a um mês, o Comitê considerou que esta disposição geral pode ser interpretada de modo a excluir das funções sindicais os responsáveis, pessoas condenadas por atividades relacionadas ao exercício de direitos sindicais, como o crime de imprensa, limitando, assim, o direito dos sindicalistas a elegerem livremente seus representantes.

**629.** A desqualificação como dirigente sindical baseada em “qualquer delito que implique fraude, improbidade ou extorsão” pode ir de encontro deste direito dado que o termo “improbidade” pode abarcar uma ampla gama de comportamentos que não implicam necessariamente que as pessoas condenadas por esse delito não sejam aptas para ocupar um posto de confiança como o de dirigente sindical.

### **I. Reeleição**

**630.** A proibição de reeleição dos dirigentes sindicais não é compatível com a Convenção nº 87. Esta proibição pode ter, ademais, graves consequências para o normal desenvolvimento de um movimento sindical onde este conte com

um número insuficiente de pessoas capazes de desempenhar adequadamente as funções de direção sindical.

**631.** Uma legislação que fixa uma duração máxima dos mandatos sindicais e que, ao mesmo tempo, limita sua renovação, deprecia o direito das organizações de eleger livremente a seus representantes.

- **Anotação do Grupe:** O Comitê defende a liberdade de os estatutos estabelecerem a duração do mandato sindical. Mas, obviamente, parte do pressuposto de critérios de razoabilidade e de democracia inscritos nos estatutos. Certamente, este posicionamento não abrange as eventuais situações de abusos sindicais, como a previsão estatutária de mandatos de 10 anos ou superiores, por exemplo.

### **Obrigatoriedade de participar nas votações**

**632.** A obrigatoriedade de participar na votação para eleger dirigentes sindicais deve caber aos estatutos dos sindicatos e não a lei.

**633.** Uma lei que impõe multas aos trabalhadores que não participam nas votações dos dirigentes sindicais não se ajusta com as disposições da Convenção nº 87.

### **Intervenção das autoridades nas eleições das organizações de trabalhadores e de empregadores**

**634.** Uma intervenção das autoridades públicas nas eleições sindicais corre o 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 dirigentes.

**635.** O direito dos trabalhadores a eleger livremente seus representantes deve fazer-se efetivo de acordo com os estatutos das associações profissionais e não deve subordinar-se a convocação de eleições por via de resolução minispodel.

**636.** Um regulamento que estipula a eleição dos membros de uma comissão preparatória para a preparação de eleições permanentes para junta diretiva de um sindicato, uma federação, uma associação ou uma organização profissional é incompatível com a liberdade sindical e constitui uma clara interferência no processo eletivo.

**637.** Em relação a um conflito interno dentro da organização sindical entre duas direções rivais, o Comitê lembrou que, para garantir a imparcialidade e a objetividade do procedimento concorda que o controle das eleições sindicais corra a cargo das autoridades judiciais competentes.

**638.** Uma interferência das autoridades e do partido político dirigente em relação a presidência da organização sindical central de um país é incompatível com o princípio de que as organizações sindicais devem ter o direito de eleger seus representantes com plena liberdade.

**639.** A nomeação pelas autoridades de membros dos comitês executivos dos sindicatos, constitui uma interferência direta nos assuntos internos destas organizações, sendo incompatível com a Convenção nº 87.

**640.** O fato de as autoridades intervirem durante o processo eleitoral de um sindicato, expressando sua opinião sobre os candidatos e as consequências das eleições, afeta seriamente o princípio de que as organizações sindicais têm o direito de eleger seus representantes em plena liberdade.

**641.** A participação de altos cargos da administração pública em eleições sindicais ou em postos de liderança sindical pode pôr em causa a independência das organizações sindicais em causa.

**642.** As manifestações de um empregador público que questionam a integridade dos líderes para desempenhar suas funções sindicais com base em um argumento tão vago de que “não respeitam o que está estabelecido nas normas e nos textos” não ajudam a estimular o desenvolvimento de relações laobrais harmoniosas e vulnera o direito de eleger livremente os dirigentes.

**643.** Uma legislação que impõe a aprovação prévia pelo governador provincial dos candidatos para membros de uma direção sindical, após um relatório dos serviços de investigação policial, é incompatível com o princípio de que as organizações de empregadores e de trabalhadores devem ter o direito de eleger livremente seus representantes.

**644.** São incompatíveis com o direito de os trabalhadores organizarem eleições livres as disposições que implicam em uma intervenção das autoridades públicas nas várias etapas do processo eleitoral, intervenção que começa exigindo a submissão prévia ao Ministério do Trabalho dos nomes dos candidatos, acompanhada por seus antecedentes pessoais, ordenando depois a presença, nas eleições, de um representante desse Ministério ou das autoridades civis ou militares e culminando com a aprovação por resolução minispodel da junta diretiva, requisito sem o qual esta não terá existência legal.

**645.** São incompatíveis com o direito dos trabalhadores de organizar eleições livres aquelas disposições que implicam uma intervenção das autoridades públicas nas diversas etapas do processo eleitoral.

**646.** A presença das autoridades governamentais nas eleições sindicais pode implicar em violação da liberdade sindical e, em particular, ser incompatível com o princípio de que as organizações de trabalhadores têm o direito de eleger livremente os seus representantes, devendo as autoridades públicas se absterem de toda intervenção que tenda a limitar esse direito ou a dificultar exercício legal.

**647.** O Comitê observou que existem disposições legais em vários países que preveem que um funcionário independente das autoridades públicas – tal como um registrador de sindicatos – pode tomar medidas sujeitas à possibilidade de recorrer aos tribunais, quando recebe uma queixa ou se existirem motivos razoáveis para supor que em uma eleição sindical tenham havido irregularidades contrárias a lei ou aos estatutos da organização interessada. Mas esta situação é completamente diferente da que surge quando as eleições somente se consideram válidas depois de terem sido aprovadas pelas autoridades administrativas. O Comitê tem estimado que o requisito pelo qual se exige a aprovação governamental dos resultados eleitorais dos sindicatos não é compatível com o princípio da liberdade de eleições.

### **Impugnação das eleições de organizações de trabalhadores e de empregadores**

**648.** As medidas que possam ser tomadas por meios administrativos em caso de impugnação dos resultados eleitorais correm o risco de parecerem arbitrárias. Por isso, e também para garantir um procedimento imparcial e objetivo, tais casos devem ser examinados pelas autoridades judiciais.

**649.** A competência para anular as eleições sindicais deve corresponder exclusivamente a uma autoridade judicial independente, a única que pode assegurar com garantias suficientes o direito de defesa e o devido processo.

**650.** A fim de evitar o perigo de minar gravemente os direitos dos trabalhadores para eleger seus representantes com total liberdade, as reclamações pelas quais eles contestam o resultado das eleições, apresentadas ante os tribunais do trabalho por uma autoridade administrativa, não devem ter o efeito da suspensão da validade das referidas eleições, até o resultado final da ação judicial.

**651.** Nos casos em que os resultados das eleições sindicais são contestados, estas questões devem ser encaminhadas às autoridades judiciais, que devem garantir um procedimento imparcial, objetivo e rápido.

**652.** A fim de evitar o perigo de graves limitações aos direitos dos trabalhadores de eleger livremente seus representantes, os casos submetidos aos tribunais pelas autoridades administrativas recusando os resultados das eleições sindicais não devem, à espera do resultado definitivo dos procedimentos judicial, paralisar o funcionamento das organizações sindicais.

**653.** A presença de observadores internacionais em um procedimento disputado de voto não atenta contra os princípios da liberdade sindical.

### **Destituição de juntas diretivas e intervenção das organizações**

**654.** A destituição dos dirigentes sindicais pelo governo constitui uma séria violação do livre exercício dos direitos sindicais.

**655.** Uma legislação que tem por efeito de que as funções dos dirigentes sindicais se dariam por terminadas onde se modificassem as classificações das filiais, constitui não apenas uma violação do direito que têm os funcionários públicos de se filiarem ao sindicato que considerem conveniente, mas também, violando os artigos ns. 2 e 3 da Convenção nº 87, uma grave intervenção nas atividades sindicais, entre as quais o direito dos sindicatos de eleger seus representantes e organizar sua administração.

**656.** A nomeação pelo governo de pessoas encarregadas de administrar uma central sindical nacional, alegando que essa medida foi imposta pela corrupção administrativa em que os sindicatos foram encontrados, parece incompatível com o respeito pela liberdade de associação em uma época de normalidade institucional.

- **Anotação do Grupe:** Para o Comitê, o afastamento de diretorias sindicais e a designação de interventores para substituí-las constitui uma das mais graves intervenções do Poder Público na administração sindical. Mesmo perante os atos de corrupção dos diretores, o aconselhável é que os representados definam como proceder ou recorram ao Judiciário. A interpretação dada a estes casos é de que não pode haver intervenção pela via meramente administrativa, embora o Judiciário possa fazê-lo, considerando que atos de corrupção são, normalmente, tipificados como crimes ou constituem outra modalidade de ilícito sério, cuja gravidade não pode exigir a omissão das autoridades judiciárias.

- Quando a Constituição brasileira proíbe a interferência e a intervenção do Estado na organização sindical (art. 8º), refere-se a atos de autoridades administrativas, eis que o direito de ação judicial se encontra previsto na mesma Constituição, no art. 5º, XXXV.

**657.** No caso em que o governo havia nomeado um administrador de assuntos sindicais para garantir, em nome dos sindicatos, as funções normalmente assumidas por uma organização central de trabalhadores, o Comitê tem estimado que a reestruturação do movimento sindical deve ser obra das próprias organizações sindicais e as funções de administração devem limitar-se a coordenar as atividades empreendidas pelos sindicatos com vistas a dita reestruturação. As prerrogativas conferidas a pessoa encarregada de tal coordenação não devem ser de natureza apta a limitar os direitos garantidos pelo artigo 3º, parágrafo 1, da Convenção n.º 87.

**658.** Uma legislação que deixa ampla margem as autoridades administrativas para eliminar uma junta diretiva de um sindicato se, em sua opinião, existirem “razões graves e devidamente justificadas” que autorizem o governo a nomear juntas diretivas, em substituição as eleitas, é incompatível com os princípios da liberdade sindical.

**659.** Em um caso em que a destituição de dirigentes sindicais não foi feita por decisão dos membros dos sindicatos interessados, mas pela autoridade administrativa e, aparentemente, não com base na violação de disposições precisas dos estatutos sindicais ou da lei, sem a avaliação feita pela mesma autoridade administrativa sobre a capacidade desses ditos dirigentes para manter “a disciplina dos sindicatos”, o Comitê considerou que tais medidas parecem claramente incompatíveis com o princípio de que as organizações sindicais têm o direito de eleger livremente seus representantes e organizar sua administração e suas atividades.

**660.** O estabelecimento pelo governo, após uma mudança de regime, de um comitê consultivo interino à frente de uma confederação sindical e a recusa em reconhecer o órgão executivo que tinha sido eleito no congresso da mesma, constituem violações do princípio segundo o qual as autoridades públicas devem abster-se de toda intervenção que tenda a limitar o direito das organizações de trabalhadores elegerem livremente seus representantes e organizar sua administração e suas atividades.

**661.** No que se refere à intervenção governamental de um sindicato, o Comitê chamou a atenção para a importância atribuída ao princípio de que as autoridades públicas devem se abster de qualquer intervenção que possa

limitar o direito das organizações de trabalhadores a elegerem livremente seus representantes e organizarem sua gestão e atividade.

**662.** A intervenção nas organizações sindicais implica em grave perigo de limitação do direito das organizações de trabalhadores a escolherem livremente seus representantes e a organizarem a sua gestão e atividades.

**663.** Mesmo reconhecendo que certos eventos tiveram um caráter bastante excepcional e tiveram a capacidade de justificar uma intervenção das autoridades, o Comitê considerou que a intervenção no sindicato, como foi realizada, para ser admissível, deve ser estritamente provisória e ter um propósito exclusivo de permitir a organização de eleições livres.

**664.** As medidas tomadas pelas autoridades administrativas, tais como a intervenção nas organizações, correm o risco de parecerem arbitrárias, mesmo quando tiverem um caráter provisório e puderem ser objeto de uma ação judicial ulterior.

**665.** As prerrogativas conferidas a uma pessoa para promover a regularização de uma organização sindical não devem ser capazes de levar a uma limitação do direito das associações profissionais de elaborarem seus estatutos, escolherem seus representantes, organizarem sua administração e formularem seu programa de ação.

# Capítulo 08

## Direito das organizações de organizar sua administração

**Regina Sonia Costa Farias**

Mestre, Assessora do MPT/PRT7, membro do GRUPE

### Princípios gerais

**666.** A liberdade sindical implica no direito dos trabalhadores e empregadores de eleger livremente seus representantes e a organizar sua administração e atividades sem interferência alguma das autoridades públicas.

**667.** A ideia fundamental do artigo 3º, da Convenção nº 87, é que os trabalhadores e os empregadores podem decidir por si mesmos sobre as regras que devem ser observadas para a administração de suas organizações e para as eleições que serão realizadas.

**668.** O Comitê tem apelado ao Governo para que respeite o direito de todos os sindicatos de administrar suas próprias atividades e assuntos sem obstáculos e de acordo com os princípios da liberdade sindical e democracia, assegurar que os dirigentes sindicais eleitos possam exercer livremente o mandato de seus membros e com essa finalidade, gozar do reconhecimento do Governo como interlocutor social.

### Administração interna das organizações

**669.** Tendo em vista que, em todo movimento sindical democrático, a reunião de filiados é a suprema autoridade sindical que determina os regulamentos que regem a administração e a atividade dos sindicatos e que fixa seu programa de ação, a proibição de tais reuniões pareceria representar uma violação aos direitos sindicais.

**670.** Uma legislação que se aplique de forma que se impeça às organizações sindicais utilizar os serviços de especialistas, que não sejam necessariamente



os dirigentes eleitos, como por exemplo peritos em questões industriais, advogados ou procuradores que possam representá-los em questões judiciais ou administrativas, suscitaria uma grave questão de compatibilidade entre tais disposições e o artigo 3º da Convenção nº 87, segundo o qual as organizações sindicais, têm, entre outros, o direito de organizar sua administração e suas atividades.

**671.** Uma disposição que proíba os dirigentes sindicais de receber remuneração, não se ajusta ao disposto no artigo 3º da Convenção 87.

- **Anotação do Grupe:** A remuneração dos dirigentes sindicais é definida pelos próprios associados, os quais decidem, em assembleia, os valores devidos, a periodicidade e a forma de pagamento. Se estes valores forem excessivos ou não houver prestação de contas, cabe aos próprios filiados realizarem a discussão interna, com seus pares. No referente à prestação de contas, caso a diretoria, devidamente provocada, recuse-se a convocar assembleias ou a discutir o fluxo de caixa, é possível que os interessados promovam ação judicial para obter informações e explicações sobre o uso das finanças sindicais.

**672.** Em relação à legislação recentemente adotada que proibia o pagamento aos representantes sindicais em tempo integral pelo empregador, o Comitê considerou que o abandono de um sistema que foi implementado por muito tempo e amplamente prorrogado pode levar a dificuldades financeiras que impliquem na possibilidade de obstacularizar, significativamente, o bom funcionamento dos sindicatos.

**673.** A liberdade sindical implica no direito das organizações de empregadores e de trabalhadores de resolver, por si só, suas divergências sem interferência das autoridades, incumbindo ao governo criar um clima que permita chegar à solução dessas divergências.

## **Controle das atividades internas das organizações**

- **Anotação do Grupe:** O Comitê de Liberdade Sindical rechaça, ao máximo, a intervenção das autoridades públicas administrativas nas questões dos sindicatos. No entanto, reconhece ser possível discussão judicial, sobretudo *a posteriori*, sobre condutas dos atores sindicais e de algumas previsões estatutárias, quando violem direitos fundamentais, interesses públicos, a democracia e outras normas de ordem pública. O Comitê parte do pressuposto de que os processos judiciais estabelecem ritos que possibilitam amplo contraditório, produção de provas e a imparcialidade do julgador.

**674.** Uma legislação que dá ao ministro a autoridade discricionária, que não está sujeito a nenhum controle judicial, para investigar os assuntos internos de um sindicato pelo simples fato de considerar necessário do ponto de vista do interesse público e ordenar o cancelamento do registro de um sindicato não está em conformidade aos princípios segundo os quais as organizações de trabalhadores e empregadores eles devem ter o direito de organizar sua administração e atividades, autoridades públicas se abstêm de qualquer intervenção que tenda a limitar direito ou impedir seu exercício legal, e essas organizações não devem ser sujeito a dissolução por meios administrativos.

**675.** Certos eventos, de caráter excepcional, podem justificar uma intervenção direta de um governo nos assuntos internos de um sindicato, com a finalidade de restabelecer uma situação na qual os direitos sindicais sejam respeitados por completo.

**676.** O Comitê lembra que, em virtude do artigo 3 da Convenção nº 87, o Governo deve se abster de qualquer intervenção que tenda a limitar o direito de organizações profissionais para eleger, livremente seus representantes, organizar suas atividades e formular seu programa de ação. O Comitê considera, portanto, que as únicas limitações que, eventualmente, podem ser admitidas deve ser restringidas a assegurar o respeito às regras democráticas no movimento sindical e, em particular, ao nível das federações. A limitação a um décimo parte do total de votos impostos pela lei aos sindicatos profissionais quando votam nas assembleias gerais e nos congressos das federações, excede da mera garantia de procedimento democrático.

- Ver anotações do Grupe ao verbete nº 591, desta Recopilação, referente ao processo eleitoral nas entidades sindicais.

**677.** O Comitê lembra que as medidas de suspensão são adotadas pela autoridade administrativa e correm o risco de parecerem arbitrárias, mesmo que sejam provisórias e temporárias, e mesmo que sejam seguidas de uma ação legal. O Comitê considera que os princípios estabelecidos no artigo 3º da Convenção 87 não impedem o controle dos atos internos de um sindicato, se violarem disposições legais ou estatutárias. No entanto, o Comitê também considera que é de suma importância que, a fim de garantir uma participação imparcial e objetiva, tal controle é exercido pela respectiva autoridade judicial.

**678.** O controle externo não deve ser realizado exceto em casos excepcionais, quando há circunstâncias sérias que justificam isso, visto que, de outra forma, o risco de restringir o direito de que, de acordo com o Artigo 3 da Convenção 87,

organizações de trabalhadores a organizar sua administração e suas atividades sem uma intervenção das autoridades públicas que tendem a limitar direito ou impedir o seu exercício legal. O Comitê considerou que quando a lei confere poderes de intervenção a um oficial de justiça, contra cujas decisões existe recurso ao Supremo Tribunal e que o pedido para obter esta intervenção deve ser apoiado por uma proporção significativa da categoria profissional em questão, não há violação dos princípios acima mencionados.

**679.** No caso em que o efeito jurídico das decisões da assembleia geral de um sindicato for anulada a pedido de 12 trabalhadores de um total de 2.100 membros, o Comitê tem estimado que não é uma proporção significativa da categoria profissional que permite à autoridade administrativa restringir as atividades de uma organização sindical e alterar sua norma de funcionamento normal, especialmente se o procedimento administrativo for realizado, como no presente caso, sem que haja elementos para o julgamento nem satisfação do ônus probatório, como assinalado pela autoridade judicial na sua sentença.

## **Administração financeira das organizações**

### ***A. Independência financeira em relação aos poderes públicos***

**680.** O direito dos trabalhadores de constituir organizações de sua preferência e o direito dessas organizações de elaborar seus estatutos e regulamentos administrativos, e a organizar sua gestão e sua atividade, implicam na sua independência financeira, significando que elas não estão sujeitas aos critérios dos poderes públicos.

**681.** No que diz respeito aos sistemas de financiamento do movimento sindical, que põem as organizações sindicais sob a dependência financeira de um organismo público, o Comitê considerou que toda forma de controle do Estado é incompatível com os princípios da liberdade sindical e deve ser abolida, uma vez que permitiu uma interferência das autoridades na administração financeira dos sindicatos.

**682.** As disposições referentes à administração financeira das organizações de trabalhadores não devem ser de tal natureza que as autoridades públicas possam exercer poderes arbitrários sobre elas.

**683.** As disposições que restringem a liberdade dos sindicatos de administrar e utilizar seus fundos, segundo suas vontades, para levar a cabo as atividades sindicais normais e legais, são incompatíveis com os princípios da liberdade sindical.

**684.** Um sistema no qual os trabalhadores sejam obrigados a pagar contribuições a uma organização de direito público que, por sua vez, assegura o financiamento das organizações sindicais, pode representar grave perigo à independência delas.

**685.** Embora a educação sindical mereça incentivo, cabe aos próprios sindicatos se encarregarem de assumir essa responsabilidade, que, naturalmente, pode se beneficiar da ajuda material e moral que o governo possa oferecê-los.

**686.** Os diversos sistemas de subsídios às organizações de trabalhadores produzem consequências diferentes, segundo a forma que se revestem, o espírito que tenham sido concebidos e aplicados, e a medida em que tais subsídios são concedidos em virtude de textos legais precisos, ou dependam exclusivamente do poder discricionário dos poderes públicos. As repercussões que essa assistência financeira pode ter sobre a autonomia das organizações sindicais, dependerão, basicamente das circunstâncias; elas não podem ser avaliadas à luz de princípios gerais, pois se trata de uma questão de fato que deve ser examinada em cada caso, levando em consideração as circunstâncias desse caso.

### ***B. Contribuições sindicais***

- **Anotação do Grupe:** Este tópico deve ser complementado com a leitura das disposições contidas nos verbetes 551 e seguintes, sobre “cláusulas de segurança”.

**687.** As questões relativas ao financiamento das organizações sindicais e de empregadores, tanto no que se refere aos seus próprios orçamentos como aos das federações e confederações, devem ser reguladas pelos estatutos dos sindicatos, federações e confederações, porque a imposição de contribuições através da Constituição ou por via legal não está em conformidade com os princípios da liberdade de associação.

**688.** O Comitê expressou sua preocupação com a objeção de um tribunal em relação à fixação das contribuições sindicais com base em uma percentagem do salário, e considera que a fixação das contribuições sindicais deve ser deixada aos estatutos sindicais, incluindo a sua fixação na forma de uma percentagem de salários.

**689.** A repartição das contribuições sindicais entre as diversas estruturas sindicais é competência exclusiva dos sindicatos interessados.

**690.** Deve ser evitada a cobrança de taxas sindicais em folha de pagamento, o que pode causar dificuldades financeiras para as organizações sindicais, pois não estimula o estabelecimento de relações profissionais harmoniosas.

- **Anotação do Grupo:** Para o Comitê, a fórmula de descontos das contribuições nos salários dos trabalhadores deixa os sindicatos na dependência dos empregadores, que possuem, portanto, mecanismos para sufocar financeiramente as entidades associativas, se assim quiserem. Por outro lado, o desconto salarial ainda é a maneira mais efetiva, prática e fácil de se efetivar o custeio das entidades sindicais. Com o surgimento de novos mecanismos de transação bancária (ex.: o PIX, no Brasil), os sindicatos poderão obter de seus representados contribuições as mais diversas, inclusive voluntárias e a título de reforço de caixa ou doações avulsas, sem submissão a atos dos empregadores.

No Brasil, o Governo editou a Medida Provisória nº 873/2019, determinando que todas as contribuições sindicais seriam feitas por boleto ou equivalente bancário; no entanto, a MP caducou no mesmo ano, não conseguindo ser apreciada a tempo pelo Congresso Nacional.

**691.** São compatíveis com as Convenções nº 87 e nº 135, tanto as legislações que impõem a autorização ou prova da filiação dos membros do sindicato para realizar a retenção na folha de pagamento das contribuições sindicais, como as legislações que estabelecem que é suficiente para esta retenção que o sindicato entregue a lista de filiados.

**692.** A exigência de que os trabalhadores fizessem constar por escrito, sua filiação sindical como condição prévia para se proceder o desconto das contribuições sindicais na folha de pagamento, não viola os princípios da liberdade sindical.

**693.** O exigência do consentimento por escrito para o desconto das contribuições sindicais não seria contrário aos princípios da liberdade sindical.

- **Anotação do Grupo:** Este verbete se encontra em sintonia com a compreensão do Comitê de que todas as contribuições sindicais devem ser voluntárias. Contudo, no Brasil, os sindicatos representam toda a categoria, não apenas os filiados. Então, a autorização prévia, que foi implementada na CLT pela Reforma Trabalhista de 2017, causa um desequilíbrio entre filiados e não filiados, já que todos se beneficiam da atuação sindical. Para compatibilizar os interesses coletivos com os direitos individuais, melhor seria falar em direito de oposição dos não associados, na esteira da tese exposta no Tema 935, do STF.

**694.** É compatível com os princípios da liberdade sindical a não cobrança da contribuição sindical, pela empresa, somente aos trabalhadores não

sindicalizados que tenham expressamente salientado seu desejo de não pagá-la.

**695.** Os trabalhadores devem poder optar para que seja efetuado descontos nos seus salários nos termos das contribuições sindicais, em favor das organizações sindicais de sua escolha, mesmo que essas organizações não sejam as mais representativas.

**696.** O Comité solicitou ao Governo que tomasse as medidas necessárias para alterar a sua legislação, a fim de permitir aos trabalhadores que possam optar pela efetuação dos descontos de seus salários, em virtude de cotas sindicais em favor das organizações sindicais de sua eleição, mesmo que essas organizações não sejam as mais representativas.

**697.** As informações sobre a filiação de trabalhadores a um sindicato devem ser confidenciais, obviamente reservados os casos em que houver previsão do desconto de contribuições sindicais do salário.

**698.** No caso em que os requisitos exigidos para a dedução da contribuição sindical incluídos, entre outros, que o sindicato forneça uma cópia da identidade nacional do trabalhador e a ficha de filiação; a lista de filiados; uma declaração do secretário geral sobre a veracidade da lista de filiados, e a necessidade de que a empresa publique em seu portal a lista de filiados, o Comité considera que a soma de todos estes requisitos contraria os princípios da liberdade sindical e que a empresa deve se limitar, para efetuar a dedução das contribuições sindicais na folha de pagamento, a solicitar ao sindicato prova das novas filiações e desfiliações de trabalhadores. Além disso, quanto a pretensão da empresa de publicar em seu portal (sítio web) a lista de filiados, é uma prática particularmente inaceitável que não guarda relação alguma com a dedução das contribuições sindicais e que inclusive, vulnera a privacidade dos trabalhadores filiados.

**699.** No caso das autoridades não pagarem à organização em questão, as contribuições sindicais que foram descontadas dos salários dos empregados públicos, o Comité considerou que as contribuições sindicais não pertencem às autoridades nem são fundos públicos, mas uma fonte de custeio da qual as autoridades não podem dispor, motivo pelo qual devem ser entregues à organização, sem demora.

- **Anotação do Grupe:** A conduta consistente em descontar os valores dos salários dos trabalhadores em geral e não repassá-los aos sindicatos destinatários pode configurar o *crime* de apropriação indébita, além da reparação por danos morais coletivos. No Brasil, a Justiça do Trabalho não tem competência criminal, razão

pela qual cabe à justiça comum esta atribuição. Mas as reparações pecuniárias e tutelas inibitórias em face do empregador ou de outra entidade sindical são da competência dessa Justiça Especializada (art. 114, CF).

**700.** Quando a legislação aceita cláusulas de segurança sindical, como a dedução da contribuição sindical aos não filiados que se beneficiam da negociação coletiva, essas cláusulas somente devem ser efetivadas por meio das convenções coletivas [acordo ou convenção coletiva].

**701.** A questão do desconto das contribuições sindicais pelos empregadores e sua transferência para os sindicatos deve ser resolvida através da negociação coletiva entre empregadores e sindicatos, conjuntamente, sem obstáculos de natureza legislativa.

**702.** Um atraso considerável na decisão judicial, em relação à entrega das contribuições sindicais, retidas por uma empresa, equivale, na prática, a uma negação da prestação jurisdicional.

**703.** A restrição legal sobre o montante que uma federação pode receber dos sindicatos a ela filiados, parece ser contrário ao princípio, geralmente aceito, segundo o qual as organizações de trabalhadores devem ter o direito de organizar a sua administração e atividades, e as das federações que constituem.

**704.** Especialmente em países com economias em transição, deve-se considerar a possibilidade de adotar medidas específicas, incluindo deduções fiscais das contribuições sindicais e taxa de adesão pagas pelos empregadores às suas organizações, a fim de facilitar o desenvolvimento das organizações de empregadores e trabalhadores.

**705.** É incompatível com os princípios da liberdade sindical a extensão unilateral a todo o pessoal da dedução das contribuições sindicais em folha de pagamento, quando não existir acordo coletivo entre as partes respectivas.

### ***C. Controle e restrições à utilização dos fundos sindicais***

**706.** Toda disposição pela qual se confere às autoridades o direito de restringir a liberdade de um sindicato para administrar e investir seus fundos como desejar, dentro dos objetivos sindicais normalmente lícito, é incompatível com os princípios da liberdade sindical.

**707.** O congelamento das contas de um sindicato pode constituir uma grave intervenção das autoridades nas atividades sindicais.

- **Anotação do Grupe:** A versão deste verbete em espanhol é: "*La congelación de las cuentas de un sindicato puede constituir una grave injerencia de las autoridades en las actividades sindicales*". Enquanto a versão em francês se refere a congelamento de ativos bancários: "*Le gel d'avoirs bancaires syndicaux peut constituer une grave ingérence des pouvoirs publics dans les activités syndicales*". A versão em inglês também se refere a congelamento de contas bancárias: "*The freezing of union bank accounts may constitute serious interference by the authorities in trade union activities*".

A partir destas três versões e considerando as peculiaridades do instituto no Brasil, é mais apropriado traduzir a referência a "congelamento das contas" [bancárias], retirada da literalidade da versão espanhola, por "bloqueio das contas bancárias" de um sindicato.

A tradução do enunciado 707, então, fica melhor assim: "O bloqueio das contas bancárias de um sindicato pode constituir uma grave intervenção nas atividades sindicais". Não foi realizada a substituição no próprio enunciado em virtude do dever de fidelidade ao texto original.

**708.** Embora muitas legislações prevejam que os livros contábeis dos sindicatos sejam examinados por um auditor financeiro, quer seja nomeado pelo sindicato, quer pelo secretário sindical, caso este menos frequente, é um princípio geralmente aceito que o auditor financeiro deve possuir as qualificações exigidas para o exercício da sua profissão e ser uma pessoa independente. Portanto, uma disposição que reserva ao governo o direito de verificar os fundos sindicais é incompatível com o princípio geralmente aceito de que os sindicatos devem ter o direito de organizar sua administração e de que as autoridades públicas devem abster-se de qualquer intervenção que tenda a limitar este direito ou dificultar seu exercício legal.

**709.** A obrigação imposta aos sindicatos nos termos da lei de fazer fechar seus livros de contabilidade e numerar suas páginas, carimbadas pelo Ministério do Trabalho antes de utilizá-lo, parece destinado apenas a evitar fraudes. O Comitê opinou que tal requisito não parece constituir uma violação aos direitos sindicais.

- **Anotação do Grupe:** Os sindicatos não são imunes às regras de escrituração contábil, eis que obrigatórias a todos e, por isso, são normas de ordem pública.

**710.** O Comitê observou que geralmente as organizações sindicais parecem aceitar as disposições legislativas que estabelecem, por exemplo, a apresentação de balanços financeiros anuais às autoridades, nos termos prescritos na lei, e o fornecimento de outras informações sobre questões que não parecem claras nos referidos balanços financeiros, não constituem em si



mesmo uma violação da autonomia sindical. A este respeito, o Comitê lembrou que só cabe conceber a utilidade das medidas de controle sobre a gestão das organizações, se se utilizar para prevenir abusos e para proteção dos próprios membros do sindicato contra uma má gestão de seus fundos. No entanto, parece que este tipo de disposição oferece, em certos casos, o risco de permitir que as autoridades públicas intervenham na gestão dos sindicatos e que esta intervenção pode limitar o direito das organizações ou perturbar seu legítimo exercício, contrariamente ao disposto no artigo 3º, da Convenção nº 87. Todavia, cabe considerar que existem certas garantias contra tais intervenções, quando o funcionário designado para efetuar este controle goza de certa independência em relação as autoridades administrativas e se, por sua vez, estiver submetido ao controle de autoridades judiciais.

**711.** O controle das autoridades públicas sobre os fundos sindicais deve se limitar, normalmente, à apresentação periódica dos balanços financeiros. Se as autoridades têm a faculdade discricionária de inspecionar ou pedir informações a qualquer momento, existe um perigo de inteferência na administração dos sindicatos.

**712.** No que se refere a certas medidas de controle administrativo dos fundos sindicatos, tais como perícias contábeis e investigações, o Comitê considera que deve se aplicar, unicamente, em casos excepcionais, quando existam circunstâncias graves que o justifiquem (por exemplo, no caso de presunção de irregularidades observadas nos balanços financeiros anuais ou denunciadas por filiados), a fim de evitar toda discriminação entre as organizações e de se precaver contra o risco de uma intervenção das autoridades que possa dificultar o exercício, pelos sindicatos, do direito de organizar livremente sua administração, contra uma possível publicidade prejudicial que pode ser injustificável e contra a divulgação de informações que podem ter um caráter confidencial.

**713.** O princípio geral relativo ao controle judicial do funcionamento interno de uma organização profissional, para garantir um procedimento imparcial e objetivo, é especialmente importante em relação à administração dos bens dos sindicatos e sua gestão financeira.

**714.** Em caso de bloqueio de contas bancárias de dirigentes sindicais acusados de desvio de fundos sindicais, o Comitê sublinhou que, se depois de uma investigação não for encontradas provas de apropriação indevida de fundos sindicais, não seria justificável que estas contas de sindicalistas, estejam ou não no país, permaneçam bloqueadas.

**715.** Cabe às próprias organizações decidir se recebem financiamento para

atividades legítimas de promoção e defesa dos direitos humanos e dos direitos sindicais.

- **Anotação do Grupe:** O recebimento deste tipo de financiamento não se confunde com a manutenção da entidade por sindicato patronal ou empresa(s), o que é desaconselhado pela Convenção nº 98-OIT, que dispõe, em seu art. 2º:

*"1. As organizações de trabalhadores e de empregadores gozarão de adequada proteção contra atos de ingerência de umas nas outras, ou por agentes ou membros de umas nas outras, na sua constituição, funcionamento e administração.*

*2. Serão principalmente considerados atos de ingerência, nos termos deste Artigo, promover a constituição de organizações de trabalhadores dominadas por organizações de empregadores ou manter organizações de trabalhadores com recursos financeiros ou de outra espécie, com o objetivo de sujeitar essas organizações ao controle de empregadores ou de organizações de empregadores."*

Veja-se o verbete nº 1221, sobre associações de solidariedade.

# Capítulo 09

## Direito das organizações de organizar livremente suas atividades e de formular seu programa de ação

**Ariadna Fernandes Silva**

Mestra em Direito Privado, Advogada

**Francisco Gérson Marques de Lima**

Professor, Doutor, Subprocurador-Geral do Trabalho,  
Tutor do GRUPE

### Princípios gerais

**716.** A liberdade sindical não implica somente o direito dos trabalhadores e empregadores de constituírem livremente as associações de sua escolha, senão também o das próprias associações profissionais de se dedicar a atividades lícitas em defesa de seus interesses profissionais.

**717.** Quanto às manifestações e greves organizadas pelos sindicatos de docentes, o Comitê recorda em primeiro lugar que a liberdade sindical não implica somente o direito dos trabalhadores e empregadores de constituir livremente as associações de sua escolha, senão também o das próprias associações profissionais de se dedicar a atividades lícitas em defesa de seus interesses profissionais.

**718.** Toda disposição que confira às autoridades, por exemplo, o direito de restringir as atividades dos sindicatos a um nível inferior ao das atividades e fins perseguidos pelos sindicatos de quase todos os países para a promoção e defesa dos interesses de seus membros, seria incompatível com os princípios de liberdade sindical.

**719.** O exercício das atividades das organizações de empregadores e de trabalhadores para a defesa de seus interesses deve estar isento de pressões, intimidações, hostilidades, ameaças e ações tendentes a desprestigiar as organizações e seus dirigentes, inclusive a manipulação de documentos.

**720.** As organizações profissionais de trabalhadores e de empregadores não devem por nenhum motivo ser submetidas a medidas de represália por haver exercido direitos garantidos nos instrumentos da OIT sobre liberdade sindical, e concretamente por haver apresentado uma queixa perante o Comitê de Liberdade Sindical.

### Atividades e relações políticas

**721.** Para pôr os sindicatos ao abrigo das vicissitudes políticas e para subtraí-los da dependência dos poderes públicos, seria desejável que as organizações profissionais limitassem sua atividade – sem prejuízo da liberdade de opinião de seus membros – às questões profissionais e sindicais, e que o governo se abstivesse de intervir no funcionamento dos sindicatos.

- **Anotação do Grupe:** O Comitê não é categórico em desaconselhar atividades políticas pelos sindicatos, mas a leitura de seus verbetes leva à conclusão de que não é favorável ao exercício de atividades *partidárias* por essas entidades, sobretudo quando possam desviar o propósito primário de representação e defesa dos interesses propriamente trabalhistas. A atuação política, *lato sensu*, é permitida, considerando a pertinência com as relações coletivas de trabalho, sobretudo das políticas socioeconômicas governamentais.

• Veja-se anotação do Grupe ao verbete nº 65, desta Recopilação.

**722.** No interesse do desenvolvimento normal do movimento sindical, é desejável que as partes interessadas se inspirem nos princípios enunciados na Resolução adotada pela Conferência Internacional do Trabalho em sua 35ª reunião (1952), que prevê especialmente que a missão fundamental e permanente do movimento sindical é o progresso econômico e social dos trabalhadores, e que, por conseguinte, quando os sindicatos decidam, de conformidade com as leis e costumes em vigor em seus respectivos países, e pela vontade de seus membros, estabelecer relações com um partido político ou levar a cabo uma ação política conforme à Constituição para favorecer a realização de seus objetivos econômicos e sociais, estas relações ou esta ação política não devem ser de tal natureza que comprometam a continuidade do movimento sindical ou de suas funções sociais e econômicas, qualquer que sejam as mudanças políticas que possam sobrevir no país.

**723.** O Comitê aludiu à Resolução sobre a independência do movimento sindical, adotada pela Conferência Internacional do Trabalho em 1952, cujo texto recorda a importância de preservar em cada país a liberdade e a independência do movimento sindical, a fim de que este último possa levar

a efeito sua missão econômica e social, independentemente das mudanças políticas que possam sobrevir.

**724.** O Comitê reiterou o princípio enunciado pela Conferência Internacional do Trabalho na Resolução sobre independência do movimento sindical, segundo a qual os governos não devem tratar de transformar o movimento sindical em um instrumento político e utilizá-lo para alcançar seus objetivos políticos; tampouco devem se imiscuir nas funções normais de um sindicato, tomando como pretexto que este mantém relações livremente estabelecidas com um partido político.

**725.** As disposições que proíbem de maneira geral as atividades políticas dos sindicatos para a promoção de seus objetivos específicos são contrárias aos princípios da liberdade sindical.

**726.** Uma proibição geral aos sindicatos de toda atividade política pode suscitar dificuldades, já que a interpretação que se dê, na prática, a esta disposição pode mudar a todo momento e reduzir em grande medida as possibilidades de ação das organizações. Parece, pois, que os Estados, sem chegar a proibir em geral toda atividade política às organizações profissionais, devem deixar às autoridades judiciais a tarefa de reprimir os abusos que possam cometer as organizações que perdam de vista seu objetivo fundamental, que deve ser o progresso econômico e social de seus membros.

**727.** As organizações sindicais não devem incorrer em abusos quanto à sua ação política, excedendo suas funções próprias para promover essencialmente interesses políticos.

**728.** A proibição geral de toda atividade política dos sindicatos não só seria incompatível com os princípios da liberdade sindical, como também careceria de realismo quanto à sua aplicação prática. Com efeito, as organizações sindicais podem querer, por exemplo, manifestar publicamente sua opinião sobre a política econômica e social de um governo.

**729.** Convém não confundir o exercício que os sindicatos e as organizações de empregadores fazem de suas atividades específicas, isto é, a defesa e a promoção dos interesses profissionais dos trabalhadores e dos empregadores, com uma possível realização, por parte de certos filiados, de outras atividades, alheias à esfera sindical. A responsabilidade penal em que possam incorrer essas pessoas por tais atos não deve acarretar, de alguma forma, medidas que equivalham a privar as próprias organizações ou o conjunto de seus dirigentes de suas possibilidades de ação.

**730.** Só na medida em que as organizações sindicais evitem que suas reivindicações laborais assumam um aspecto claramente político, podem pretender legitimamente que não se interfira em suas atividades. Por outro lado, é difícil fazer uma distinção clara entre o político e o realmente sindical. Ambas as noções têm pontos comuns e, pois, é inevitável e algumas vezes habitual, que as publicações sindicais se refiram a questões com aspectos políticos, assim como a questões estritamente econômicas ou sociais.

**731.** O exercício dos direitos sindicais pode pressupor, às vezes, críticas às autoridades de instituições públicas empregadoras e/ou de condições socioeconômicas de interesse para os sindicatos e seus membros.

- **Anotação do Grupe:** A liberdade sindical pressupõe direitos como o de resistência, de reivindicação e de reclamação. Então, encontram-se na sua atividade as denúncias públicas contra determinadas medidas governamentais, o trabalho de conscientização da classe trabalhadora sobre os equívocos de certas políticas econômicas e os pronunciamentos contra os efeitos deletérios de certas opções governamentais. Impedir que os sindicatos se opusessem às políticas do Estado seria o mesmo que restringir suas faculdades de defesa social.

**732.** Nestas circunstâncias particulares, relativas a certas categorias de funcionários, as atividades referentes às questões que ultrapassam o âmbito dos aspectos socioeconômicos e que se vinculam à segurança nacional não entram, com efeito, no âmbito de proteção que dispensam os princípios da liberdade sindical.

**733.** Em relação a disposições segundo as quais “os sindicatos organizam e educam os trabalhadores e os empregados... a fim de... defender o poder do Estado socialista”, “os sindicatos mobilizam e educam os trabalhadores e os empregados para que... respeitem a disciplina do trabalho”, “organizam os trabalhadores e os empregados, levando a cabo campanhas de emulação socialista no trabalho”, e “os sindicatos educam os trabalhadores e os empregados... a fim de reforçar suas convicções ideológicas”, o Comitê estimou que as funções que se atribuem aos sindicatos, nesse conjunto de disposições, contribuem necessariamente para limitar seu direito de organizar suas atividades, o qual está em contradição com os princípios de liberdade sindical. Estimou que as obrigações assim definidas, a ser respeitadas pelos sindicatos, impedem que se criem organizações sindicais independentes dos poderes públicos e do partido dirigente, e que possam dedicar-se realmente a defender e promover os interesses de seus mandantes e não a reforçar o sistema político e econômico do país.

**734.** A obrigação imposta pela lei aos dirigentes de associações profissionais de fazer uma declaração de “fé democrática” pode dar lugar a abusos, já que tal disposição não contém nenhum critério preciso sobre o qual pode se fundar uma eventual decisão judicial no caso de um dirigente ser acusado de haver violado seu compromisso.

## **Outras atividades das organizações**

**(atividades de protesto, representação dos membros, passeatas, manifestações públicas etc.)**

**735.** O direito de apresentar petições constitui uma atividade legítima das organizações sindicais, e que os signatários de petições de natureza sindical não devem ser prejudicados nem punidos por esse tipo de atividades.

**736.** Os sindicatos devem ter a liberdade de regulamentar o procedimento de apresentação de queixas ao empregador, e a legislação não deve dificultar o funcionamento dos sindicatos obrigando-lhes a convocar uma assembleia geral cada vez que devam apresentar uma queixa.

**737.** O fato de denunciar casos de medidas insuficientes em matéria de segurança e higiene perante as autoridades competentes constitui, com efeito, uma atividade sindical legítima e um direito dos trabalhadores que a lei deve garantir.

**738.** Constituiria uma violação dos direitos sindicais um governo adotar represálias, de forma direta ou indireta, contra sindicalistas ou dirigentes de organizações de trabalhadores ou de empregadores pelo mero fato de haver apresentado um protesto pela designação de delegados trabalhadores ou empregadores para uma reunião nacional ou internacional.

**739.** Uma legislação que permite discricionariamente às autoridades competentes declarar ilegal toda organização que leve a cabo uma atividade sindical normal e lícita, tal como realizar uma campanha em favor de um salário mínimo, se tal atividade tiver figurado em qualquer momento no programa de um sindicato ou outra organização que haja sido declarada ilícita, é incompatível com o princípio geralmente admitido de que as autoridades públicas devem evitar toda interferência que possa limitar o direito das organizações de trabalhadores de organizar suas atividades e formular seu programa, ou dificultar o exercício legal deste direito.

**740.** A tomada de posições por parte de uma organização sindical a

propósito de uma decisão judicial sobre um assunto relativo ao assassinato de sindicalistas constitui uma atividade sindical legítima.

**741.** Ao ameaçar com medidas de represália os trabalhadores que haviam expressado simplesmente sua intenção de realizar uma passeada, em defesa de seus legítimos interesses econômicos e sociais, o empregador interfere no direito fundamental dos trabalhadores de organizar sua administração e suas atividades e de formular seu programa de ação, em violação ao artigo 3º da Convenção nº 87.

**742.** Saber em qual medida a participação dos sindicatos na organização do movimento de emulação ao trabalho e na propaganda para obter o aumento da produção é compatível com o exercício efetivo pelos sindicatos de suas funções de proteção dos interesses dos trabalhadores, depende do grau de liberdade de que desfrutam os sindicatos em outros aspectos.

**743.** O Comitê considerou que não lhe incumbe pronunciar-se sobre a conveniência de confiar a gestão da segurança social e o controle da aplicação das leis sociais aos sindicatos, em lugar de organismos administrativos estatais, senão na medida em que tal arbítrio possa resultar em uma violação do livre exercício dos direitos sindicais, caso que pode apresentar-se se: (1) os sindicatos fizessem uso discriminatório dos fundos de seguridade social postos à sua disposição, com o fim de exercer pressão sobre os trabalhadores não sindicalizados; (2) a independência do movimento sindical se encontrasse desta sorte comprometida.

**744.** Nem a legislação nem sua aplicação devem limitar o direito das organizações de empregadores e de trabalhadores de representar seus membros, inclusive quando se trate de reclamações laborais individuais.

**745.** O direito de um trabalhador de ser representado por um responsável de seu sindicato quando interpõe um recurso em questões referentes a suas condições de trabalho, de acordo com os procedimentos prescritos por leis ou regulamentos, é geralmente reconhecido em um grande número de países. É particularmente importante que se respeite este direito quando se trate de trabalhadores cujo nível de educação não lhes permita defender-se adequadamente sem ajuda de pessoas mais experimentadas, que não têm a possibilidade de fazer-se representar por um advogado e que só contam para defesa com a ajuda que podem lhes prestar os representantes de seu sindicato.

**746.** O limite imposto aos sindicatos de representar eles próprios seus membros nos recursos de cassação, ou que o limite imposto a seus membros de ser representados por um advogado no lugar de pelo sindicato, não constitui



em si mesmo um entrave indevido ao direito de se dedicar a atividades lícitas em defesa dos interesses profissionais dos trabalhadores ou dos empregadores.

**747.** O direito dos sindicatos de organizar sua administração e suas atividades e de formular seu programa de ação não se vê afetado pela imposição da obrigação de representação por um advogado perante os tribunais nacionais. No entanto, o Comitê considera que o fato de impor uma obrigação que não existia anteriormente e que acarreta onerosos encargos de representação por “advogado habilitado a atuar perante o Conselho de Estado e o Tribunal de Cassação”, isto é, por um advogado especializado, pode, *inter alia*, ter como consequência a limitação dos recursos interpostos pelos sindicatos ou pelos trabalhadores. O Comitê reconhece, ademais, que dito decreto pode ter consequências sobre o índice de filiação sindical, já que, ao desaparecer uma das funções do sindicato, pode reduzir o interesse dos trabalhadores em se filiar a ele.

■ **Nota do Grupe:** “*Inter alia*” é expressão latina que significa “entre outras coisas”.

**748.** O boicote é uma forma muito especial de ação que, em determinados casos, pode afetar sindicatos cujos membros continuam seu trabalho e não se vejam diretamente implicados no conflito com o empregador contra o qual se faz o boicote. Em tais circunstâncias, a proibição do boicote não pareceria representar necessariamente uma violação dos direitos sindicais.

■ **Anotação do Grupe:** O boicote sindical é uma tática consistente em impedir o desenvolvimento normal da atividade da empresa, normalmente pela falta de aquisição de seus produtos, ou por adoção de medidas que atrapalham seu escoamento ou lhes causem estragos. Não é igual à greve, porque o boicote pode implicar em desempenho de atividades organizadas, ao passo que a greve necessariamente é a suspensão do trabalho pelos obreiros.

**749.** A escolha de sindicalistas para participar de cursos de formação organizados por sindicatos, onde quer que se celebrem, deve ficar em mãos da organização de trabalhadores ou instituição educativa responsável por tais atividades e não venha ditada por nenhum partido político.

**750.** A questão da fixação de um dia da empresa privada por uma organização superior de empregadores deve deixar-se à livre escolha da organização profissional em questão, sem necessidade de uma disposição pública que autorize este tipo de comemoração ou que fixe sua data.



# Capítulo 10

## Direito de Greve

**Francisco Gérson Marques de Lima**

Professor, Doutor, Subprocurador-Geral do Trabalho, Tutor do GRUPE

### Importância do direito de greve e titularidade

- **Anotação do Grupe:** Greve é uma paralisação pacífica, coletiva e temporária das atividades laborais pelos trabalhadores (Ver enunciado 783). Sua finalidade é pressionar e causar algum transtorno à empresa para o fim de obter vantagens trabalhistas. Então, é natural que a greve acarrete prejuízos ao empregador, seja ele público ou privado. No Brasil, o direito de greve se encontra entre os fundamentais, consagrado no art. 9º, da Constituição Federal, e regulamentado pela Lei nº 7.783/89, aplicável também aos servidores públicos, pelo menos até que o legislador ordinário estabeleça normas próprias.

**751.** O Comitê tem estimado sempre que o direito de greve é um dos direitos fundamentais dos trabalhadores e de suas organizações unicamente na medida em que constitua um meio de defesa de seus interesses econômicos.

**752.** O Comitê tem reconhecido sempre o direito de greve como um direito legítimo ao qual podem recorrer os trabalhadores e suas organizações em defesa de seus interesses econômicos e sociais.

**753.** O direito de greve dos trabalhadores e suas organizações constitui um dos meios essenciais de que dispõem para promover e defender seus interesses profissionais.

**754.** O direito de greve é corolário indissociável do direito de sindicalização protegido pela Convenção nº 87.

**755.** As greves, por sua natureza, ocasionam perturbações e custos, e também requerem um sacrifício importante dos trabalhadores que optam por exercê-la como último recurso e como meio de pressão sobre o empregador a fim de corrigir o que consideram ser uma injustiça.

**756.** Não parece que o fato de reservar exclusivamente às organizações sindicais o direito de declarar uma greve seja incompatível com as normas estabelecidas na Convenção nº 87. Embora seja preciso, sem embargo, que os trabalhadores, e em particular os dirigentes dos mesmos nas empresas, estejam protegidos contra eventuais atos de discriminação em consequência de uma greve realizada em ditas condições, e que possam constituir sindicatos sem ser vítimas de práticas antissindicais.

**757.** A proibição imposta às federações e confederações de declarar a greve não é incompatível com a Convenção nº 87.

## **Finalidade da greve**

### **(greves econômico-sociais, políticas, de solidariedade etc.)**

**758.** Os interesses profissionais e econômicos que os trabalhadores defendem mediante o direito de greve abrangem não só a obtenção de melhores condições de trabalho ou reivindicações coletivas de ordem profissional, senão que englobam também a busca de soluções das questões de política econômica e social e dos problemas que se apresentam na empresa e que interessam diretamente aos trabalhadores.

**759.** As organizações encarregadas de defender os interesses socioeconômicos e profissionais dos trabalhadores devem, em princípio, poder recorrer à greve para apoiar suas posições na busca de soluções dos problemas derivados das grandes questões de política econômica e social, que têm consequências imediatas para seus membros e para os trabalhadores em geral, especialmente em matéria de emprego, de proteção social e de nível de vida.

**760.** As greves de caráter puramente político e as greves decididas sistematicamente muito tempo antes das negociações serem levadas a cabo, não caem no âmbito dos princípios de liberdade sindical.

- **Anotação do Grube:** A par do anunciado nos verbetes nº 751-753 e 760-761, o Comitê deixa transparecer, nesta oportunidade, que as greves de caráter puramente político fogem do campo da liberdade sindical.

De seu turno, considerando que a greve é direito só exercitável em último grau e de forma excepcional, o Comitê declara neste verbete que as greves crônicas (as que se repetem muito frequentemente) ferem os princípios de liberdade sindical.

**761.** As greves de caráter puramente político não entram no âmbito da

proteção das Convenções nº 87 e 98.

**762.** Se uma parada cívica nacional é exclusivamente política e insurrecional, o Comitê não terá competência na questão.

**763.** Embora as greves de natureza puramente política não estejam cobertas pelos princípios da liberdade sindical, os sindicatos devem poder organizar greves de protesto, em especial para exercer uma crítica contra a política econômica e social do governo. As organizações sindicais devem ter a possibilidade de recorrer a greves de protesto, em particular com vistas a exercer uma crítica a respeito da política econômica e social dos governos.

**764.** Existe uma distinção entre a greve e o *lockout*, porém o presente caso trata de uma “manifestação pacífica” e de uma “omissão da prestação”, que não parece abranger a relação entre empregador e trabalhador, senão um protesto e paralização de atividades por parte do empregador. Nestas condições, os empregadores, como os trabalhadores, devem ter a possibilidade de recorrer a greves (ou ações de protesto) a respeito da política econômica e social dos governos, as quais só devem restringir-se a propósito de serviços essenciais ou nos serviços públicos de importância transcendental, nos quais pode se estabelecer um serviço mínimo.

**765.** Num caso em que a greve geral foi declarada como protesto contra um ordenamento sobre conciliação e arbitragem e que estava dirigida sem dúvida alguma contra a política do governo, o Comitê considerou que seria duvidoso que as queixas pudessem ser desconsideradas fundando-se em que a greve não era resultado de um conflito laboral, já que os sindicatos estavam em conflito com o governo em sua condição de empregador destacado, como consequência de uma medida tomada pelo mesmo em matéria de relações de trabalho e que na opinião dos sindicatos limitava o exercício dos direitos sindicais.

**766.** O direito de greve não deve limitar-se aos conflitos de trabalho suscetíveis de acabar num convênio coletivo [*convenção ou acordo coletivo*] determinado: os trabalhadores e suas organizações devem poder manifestar, caso necessário num âmbito mais amplo, seu possível descontentamento sobre questões econômicas e sociais que guardem relação com os interesses de seus membros.

**767.** A solução de um conflito de direito resultante da diferença de interpretação de um texto legal deve incumbir aos tribunais competentes. A proibição da greve em semelhante situação não constitui uma violação da liberdade sindical.

**768.** Se se proíbem as greves durante a vigência dos convênios coletivos [*convenções ou acordos coletivos*], esta restrição deve ser compensada com o direito de recorrer a mecanismos imparciais e rápidos, segundo os quais possam examinar-se as queixas individuais ou coletivas sobre a interpretação ou a aplicação dos convênios [*convenções ou acordos*] coletivos; este tipo de mecanismo não apenas permite resolver durante a vigência dos convênios [*convenções ou acordos coletivos*] as inevitáveis dificuldades de aplicação e de interpretação que possam surgir, senão que também tem a vantagem de preparar o terreno para as rodadas de negociações futuras, dado que permite determinar os problemas que estabeleceram durante o período de validade do convênio [*convenção ou acordo*] coletivo de que se trate.

**769.** Uma greve cujo objetivo é obter um aumento de salários e o pagamento de salários atrasados, corresponde claramente ao âmbito das atividades sindicais legítimas.

**770.** Uma proibição geral das greves de solidariedade pode ser abusiva, e os trabalhadores devem poder recorrer a tais ações sob a condição de que seja legal a greve inicial que apoiem.

- **Anotação do Grupe:** A classe trabalhadora encontra várias reivindicações em comum, sendo natural a adesão às justas postulações, especialmente quando houver uma base mínima comum dos interesses dos sindicatos, considerando os riscos da expansividade do ato combatido. Os movimentos coletivos de solidariedade a uma categoria, às vezes minoritária ou sem grandes forças de reivindicação, faz parte dos propósitos sindicais. Para o Comitê, há uma exigência na greve de solidariedade: a de que a greve inicial seja legal ou não abusiva, o que deve ser objeto de declaração expressa das autoridades judiciárias.

**771.** Ao excluir-se as greves de solidariedade, o boicote de solidariedade e as ações coletivas em apoio a acordos com várias empresas do alcance da ação coletiva autorizada, as disposições legislativas podem afetar negativamente o direito das organizações de procurar celebrar e negociar convênios [*acordos e convenções coletivas*] com vários empregadores, bem como também se restringiria indevidamente o direito de greve.

**772.** O fato de que se convoque uma greve pelo reconhecimento legal de um sindicato constitui um caso de interesse legítimo que devem defender os trabalhadores e suas organizações.

**773.** A proibição de realizar greves por motivo de problemas de reconhecimento (para negociar coletivamente) não estão em conformidade com os princípios da liberdade sindical.

**774.** Uma solicitação de reconhecimento com fins de negociação coletiva dirigida à empresa subcontratada não torna a greve ilegal.

**775.** As greves de protesto contra a situação em que se encontram os trabalhadores que não receberam remuneração alguma durante muitos meses porque o Governo não lhes tenha pago os salários constituem atividades sindicais legítimas.

**776.** A proibição de greves não vinculadas a um conflito coletivo no qual sejam parte os trabalhadores ou o sindicato, está em contradição com os princípios da liberdade sindical.

**777.** As disposições legais que proíbem as greves relacionadas com o problema da aplicação de um contrato coletivo a mais de um empregador são incompatíveis com os princípios da liberdade sindical relativos ao direito de greve; os trabalhadores e suas organizações hão de poder recorrer a atos de protesto em apoio dos contratos que abrangem vários empregadores.

**778.** Os trabalhadores e suas organizações devem poder recorrer a ações coletivas (greves) para que os contratos (coletivos) de emprego vinculem vários empregadores.

**779.** O Comitê tem mantido, em reiteradas ocasiões, a legitimidade das greves de âmbito nacional, na medida em que tenham objetivos econômicos e sociais e não puramente políticos; a proibição da greve só pode ser aceitável a respeito dos funcionários públicos, que exercem funções de autoridade em nome do Estado (Nota 1), ou a respeito dos trabalhadores dos serviços essenciais no sentido estrito do termo (isto é, aqueles serviços cuja interrupção pode pôr em perigo a vida, a segurança ou a saúde de todas as pessoas ou parte da população).

**780.** A declaração de ilegalidade de uma greve nacional em protesto pelas consequências sociais e laborais da política econômica do governo e sua proibição constituem uma grave violação da liberdade sindical.

**781.** No que diz respeito à greve geral, o Comitê tem considerado que a greve é um dos meios de ação do qual devem poder dispor as organizações de trabalhadores. É legítima e corresponde à esfera de atividade normal das organizações sindicais uma greve geral de 24 horas reivindicando o aumento dos salários mínimos, o respeito dos convênios [*convenções ou acordos*] coletivos em vigor e a mudança da política econômica (diminuição de preços e do desempenho).

**782.** A convocação de uma greve geral de protesto para que se ponha fim

às centenas de assassinatos de dirigentes sindicais e sindicalistas que se têm cometido nos últimos anos constitui uma ação sindical legítima pelo qual sua proibição constitui uma violação grave da liberdade sindical.

### **Modalidades da greve**

**783.** No geral, entende-se por greve uma interrupção temporal do trabalho (ou diminuição) voluntária efetuada por um ou mais grupos de trabalhadores com o fim de obter reivindicações ou repelir exigências ou expressar queixas ou de apoiar as reivindicações ou as queixas de outros trabalhadores.

**784.** Quanto às modalidades do direito de greve denegado aos trabalhadores (paralisação intempestiva, trabalho sob o rigor de regulamentos, greve de braços caídos, greves de zelo, trabalho a ritmo lento, ocupação da empresa ou do centro de trabalho), o Comitê considerou que tais limitações só se justificariam nos casos em que a greve deixasse de ser pacífica.

**785.** O Comitê considerou que a ocupação de fazendas por trabalhadores e outras pessoas, sobretudo quando concorrem com atos de violência, é contrária ao artigo 8º da Convenção 87. Por conseguinte, o Comitê pediu ao Governo que no futuro dê cumprimento às ordens de desocupação que pronuncie a autoridade judicial quando se produzam atos delituosos nas fazendas ou centros de trabalho com motivo de conflitos trabalhistas.

**786.** Em um caso em que a justiça considerou que o fato de apresentar-se para trabalhar em um hotel com a cabeça enfeitada ou o cabelo muito curto era uma ação de greve e uma infração às normas de asseio pessoal do hotel, o Comitê, tendo em conta as preocupações expressas pela direção do hotel a respeito de sua imagem, considerou que a simples expressão de descontentamento de maneira pacífica e legal como uma greve constitui uma violação do direito de liberdade sindical e do direito de expressão.

### **A parte empregadora durante a greve**

**787.** No âmbito de um conflito trabalhista coletivo, não é realista nem necessário que a parte empregadora no conflito sempre seja a entidade à qual compete a responsabilidade financeira ou econômica última ou o representante de nível superior do empregador, seja no setor público (por exemplo, o ministério competente) ou no setor privado (por exemplo, a empresa matriz).

**788.** Tendo presente a obrigação tanto do empregador como do sindicato



de negociar de boa fé e fazer todo o possível para chegar a um acordo, assim como a importância do direito de greve como um dos meios fundamentais de que dispõem os trabalhadores e suas organizações para defender seus interesses econômicos e sociais, deve garantir-se que a parte empregadora em um conflito laboral coletivo tenha a competência para fazer concessões e tomar decisões em relação aos salários e às condições de trabalho, a fim de que a pressão durante as distintas etapas do conflito laboral se canalize em face da entidade apropriada.

### Condições prévias

**789.** As condições requeridas pela legislação para que a greve se considere um ato lícito devem ser razoáveis e, em todo caso, não sejam de tal natureza que constituam uma limitação importante às possibilidades de ação das organizações sindicais.

**790.** Os procedimentos legais para deflagrar uma greve não devem ser complicados ao ponto de que, na prática, resulte impossível uma greve legal.

**791.** Não se podem invocar razões econômicas para justificar as restrições do direito de greve.

**792.** Em virtude da Recomendação (núm. 92) sobre a conciliação e a arbitragem voluntários, 1951, dever-se-iam estabelecer organismos de conciliação voluntária, apropriados às condições nacionais, com o objetivo de contribuir para a prevenção e solução dos conflitos de trabalho entre empregadores e trabalhadores. Dever-se-iam adotar disposições para que o procedimento possa se iniciar por iniciativa de uma das partes em conflito, ou de ofício por organismos de conciliação voluntária.

**793.** Não se pode considerar como atentatória à liberdade sindical uma legislação que prevê procedimentos de conciliação e arbitragem (voluntária) nos conflitos coletivos como condição prévia à deflagração de uma greve sempre e quando o recurso à arbitragem não tenha caráter obrigatório e não impeça na prática o recurso à greve.

**794.** De modo geral, a decisão de suspender uma greve por um período razoável com o fim de permitir às partes obter uma solução negociada mediante esforços de mediação ou conciliação não constitui em si uma violação dos princípios da liberdade sindical.

■ **Anotação do Grupo:** Este expediente normalmente não é usado pelo

Judiciário brasileiro, que se delimita a determinar a abusividade da greve, a garantir percentuais de atividades a ser mantidas ou, mais raramente, a reconhecer que se trata de greve legal. Mas, certamente, a permissão aventada neste verbete consistiria em uma rica experiência, na medida em que recomenda às partes reabrir o canal de negociação.

**795.** Os mecanismos de conciliação e mediação devem ter como único objetivo facilitar a negociação e não ser tão complexos nem causar atrasos tão longos que, na prática, resultem impossível a realização de uma greve lícita ou que esta perda toda sua eficácia.

**796.** Nos casos de conciliação obrigatória, seria desejável que a decisão de iniciar o procedimento de conciliação nos conflitos coletivos corresponda a um órgão independente das partes em conflito.

**797.** Nos casos de conciliação obrigatória, é necessário que a decisão de iniciar o procedimento de conciliação nos conflitos coletivos corresponda a um órgão independente das partes em conflito.

**798.** O Comitê tem insistido sobre o fato de que, ainda quando a greve possa ser momentaneamente limitada por lei até que esgotem todos os meios existentes de negociação, conciliação e arbitragem, tal limitação deve ser acompanhada de procedimentos de conciliação e arbitragem adequados, imparciais e rápidos em que os interessados possam participar em todas as etapas.

**799.** A obrigação de dar pré-aviso ao empregador ou a sua organização antes de deflagrar uma greve pode ser considerada como admissível, sempre que o pré-aviso seja razoável.

**800.** Um aviso prévio de quarenta e oito horas é um prazo razoável.

**801.** O requisito de um pré-aviso de 20 dias não atenta contra os princípios da liberdade sindical nos serviços de interesse social ou público.

**802.** A exigência legal de um período de reflexão de 40 dias antes da deflagração de uma greve em um serviço essencial, tem a finalidade de conferir às partes um prazo de reflexão, não é contrária aos princípios da liberdade sindical. Esta cláusula de temporização pode permitir a ambas as partes entabular novas negociações e, eventualmente, chegar a um acordo sem ter que recorrer à greve.

**803.** A informação solicitada a respeito de um pré-aviso de greve deve ser razoável, ou interpretada de forma sensata, e tais interferências judiciais não

devem utilizar-se de maneira que, praticamente, impossibilitem a legítima atividade sindical.

**804.** O direito do Ministério de Assuntos de Administração Pública e Habitação em determinar o momento e o lugar da greve pode dificultar excessivamente o exercício do direito de greve.

**805.** No que se refere à maioria exigida por uma legislação para a declaração de uma greve legal (dois terços dos votos da totalidade dos membros da organização ou seção), condição que, no caso de não ser cumprida, pode acarretar uma sanção por parte das autoridades administrativas, inclusive a dissolução do sindicato, o Comitê recordou as conclusões da Comissão de Peritos em Aplicação de Convenções e Recomendações, no sentido de que a disposição legal aludida constitui uma intervenção das autoridades públicas na atividade dos sindicatos, intervenção que tende a limitar os direitos destas organizações contra o disposto no artigo 3º da Convenção.

**806.** A exigência da decisão de mais da metade de todos os trabalhadores interessados para deflagrar uma greve é demasiado elevada e pode dificultar excessivamente a possibilidade de realizar a greve, sobretudo em grandes empresas.

**807.** A maioria absoluta de trabalhadores interessados em uma deflagração de greve pode resultar difícil de alcançar, particularmente naqueles sindicatos que agrupam um grande número de filiados. Esta disposição pode envolver, pois, um risco de limitação importante ao direito de greve.

**808.** O Comitê pediu a um governo que adote medidas para modificar o requisito legal relativo à necessidade de que a decisão de deflagração da greve seja adotada por mais da metade dos trabalhadores que ela compreenda, particularmente naquelas empresas onde há um grande número de filiados.

**809.** A obrigação de respeitar um determinado quórum e de tomar a decisão de fazer greve por meio de escrutínio secreto pode considerar-se admissível.

**810.** Um quórum de dois terços dos membros pode ser difícil de alcançar, em particular quando os sindicatos têm um grande número de filiados ou cobrem um vasto território.

**811.** O Comitê considera que subordinar a declaração de greve à concordância da maioria dos filiados nas federações e confederações e ao voto afirmativo da maioria absoluta dos trabalhadores da empresa podem constituir uma limitação importante às possibilidades de ação das organizações sindicais.

**812.** O Comitê tem considerado, conforme aos princípios da liberdade sindical, que a decisão concernente à deflagração de uma greve nas seções locais de uma organização sindical pode ser adotada pela assembleia geral das seções locais, se o motivo da greve é de índole local, e que, nas organizações sindicais de grau superior, a decisão da deflagração de greve pode ser adotada pelo comitê de direção destas organizações por maioria absoluta de votos de todos os membros do comitê.

**813.** Em um caso no qual a legislação nacional previa que tanto uma organização sindical majoritária como a maioria absoluta do conjunto dos trabalhadores da empresa têm a possibilidade de deflagrar uma greve, de pôr fim a uma greve em curso, assim como solicitar que se nomeie um Tribunal de Arbitragem, o Comitê considerou que, em tais circunstâncias, o voto majoritário a favor da finalização do movimento de greve e a favor da nomeação de um Tribunal de Arbitragem não é contrário aos princípios da liberdade sindical.

**814.** A obrigação legal de proceder a uma segunda votação se a greve não se realiza no prazo dos três meses seguintes à primeira votação, não constitui uma ameaça para a liberdade sindical.

### **Limitação à duração da greve**

**815.** O Comitê tem expressado sua preocupação pela imposição de um limite na duração de uma greve que, por sua natureza de último recurso para a defesa dos interesses dos trabalhadores, não pode determinar-se.

### **O recurso à arbitragem obrigatória**

**816.** A arbitragem obrigatória para pôr fim a um conflito coletivo de trabalho e a uma greve só é aceitável quando o tenham solicitado as duas partes envolvidas no conflito ou nos casos em que a greve pode ser limitada, e inclusive proibida, isto é, nos casos de conflito dentro da função pública em relação a funcionários que exercem funções de autoridade em nome do Estado ou em serviços essenciais no sentido estrito do termo, ou seja, serviços cuja interrupção pode pôr em perigo a vida ou a segurança de todas as pessoas ou parte da população.

- **Anotação do Grupe:** A arbitragem é uma forma de resolução extrajudicial de conflitos, que depende da vontade das partes, consistente em submeter o conflito a um terceiro. O Comitê admite, excepcionalmente, a arbitragem obrigatória, quando

estiver envolvido interesse público. No Brasil, a Consolidação das Leis do Trabalho estabelece no art. 616 o seguinte:

*"§ 1º. Verificando-se recusa à negociação coletiva, cabe aos Sindicatos ou empresas interessadas dar ciência do fato, conforme o caso, ao Departamento Nacional do Trabalho ou aos órgãos regionais do Ministério do Trabalho e Previdência Social, para convocação compulsória dos Sindicatos ou empresas recalcitrantes."*

A convocação das partes pelas autoridades públicas competentes, em situações de greves em atividades essenciais ou quando em risco interesses públicos, tem sido aceita pelo Comitê de Liberdade Sindical. Ver, também, o verbete 1429.

Antes da Constituição brasileira de 1988, os Presidentes dos Tribunais do Trabalho poderiam instaurar instância de dissídio coletivo, ex officio. Atualmente, a Justiça do Trabalho precisa ser provocada, o que pode ser feito pelas partes ou, nos casos de greve em serviços essenciais, pelo Ministério Público do Trabalho.

**817.** O Comitê lembra também que a arbitragem obrigatória é aceitável em caso de crise nacional aguda.

**818.** Na medida em que a arbitragem obrigatória impede o exercício da greve, dita arbitragem atenta contra o direito das organizações sindicais de organizarem livremente suas atividades, e só pode justificar-se na função pública ou dos serviços essenciais no sentido estrito do termo.

**819.** Resulta difícil conciliar uma arbitragem imposta por iniciativa das autoridades com o direito de greve e o caráter voluntário da negociação.

**820.** Uma disposição que permite que uma das partes do conflito possa, unilateralmente, solicitar a intervenção da autoridade do trabalho para que se avoque à solução pelo mesmo apresenta um risco contra o direito dos trabalhadores de deflagrar a greve e é contrária ao estímulo à negociação coletiva.

**821.** Reduzir-se-ia o direito de greve se uma disposição legal permitisse aos empregadores submeter, em todos os casos, a uma decisão arbitral obrigatória um conflito resultante da falta de acordo durante a negociação coletiva, impedindo desta forma o recurso à greve.

**822.** O Comitê considerou que um sistema de arbitragem obrigatória pela autoridade do trabalho, quando um conflito não seja solucionado por outros meios, pode ter por resultado restringir consideravelmente o direito das organizações de trabalhadores em organizar suas atividades e até impor indiretamente uma proibição absoluta da greve, contra os princípios da liberdade sindical.

**823.** Para conseguir e conservar a confiança das partes, todo sistema de

arbitragem deve ser realmente independente, isto é, que os resultados das arbitragens não devem ser predeterminados por critérios legislativos.

## **Casos em que a greve pode ser objeto de restrições ou até de proibição e garantias compensatórias**

### ***A. Crise nacional aguda***

**824.** A proibição geral de greves não pode estar justificada senão em uma situação de crise nacional aguda e por uma duração limitada.

**825.** A responsabilidade de suspender uma greve por motivos de segurança nacional ou de saúde pública não deve incumbir ao Governo, senão a um órgão independente que goze da confiança de todas as partes interessadas.

### ***B. Função pública***

**826.** O reconhecimento do princípio da liberdade sindical aos funcionários públicos não implica necessariamente o direito de greve.

- **Anotação do Grupe:** O Direito Coletivo de Trabalho é ramo do Direito do Trabalho, envolvendo a negociação coletiva, os conflitos coletivos, os sindicatos, os métodos e as técnicas de resolução destes conflitos etc. A liberdade sindical é tema transversal a todos estes assuntos, constituindo a sua base, embora não se confunda com a negociação coletiva ou com o direito de greve, em si, por exemplo. Por isso, entende-se que o reconhecimento das liberdades sindicais não implica que o Estado não possa regular o exercício do direito de greve.

**827.** O Comitê admitiu que o direito de greve pode ser objeto de restrições, inclusive de proibições, quando se trate da função pública ou de serviços essenciais, na medida em que a greve pudesse causar graves prejuízos à coletividade nacional e sob a condição de que estas restrições sejam acompanhadas de certas garantias compensatórias.

**828.** O direito de greve pode limitar-se ou proibir-se na função pública só no caso dos funcionários que exercem funções de autoridade em nome do Estado.

**829.** Uma definição demasiado detalhada do conceito de funcionário público pode ter como resultado uma restrição muito ampla, e até uma proibição do direito de greve desses trabalhadores. A proibição do direito de greve na função pública deve limitar-se aos funcionários que exercem funções de autoridade

em nome do Estado.

**830.** O direito de greve pode limitar-se ou proibir-se: 1) na função pública só no caso de funcionários que exercem funções de autoridade em nome do Estado; ou 2) nos serviços essenciais no sentido estrito do termo (isto é, aqueles serviços cuja interrupção pode pôr em perigo a vida, a segurança ou a saúde de todas as pessoas ou parte da população).

**831.** Os “empregados públicos” (que não atuam como órgãos do poder público) de empresas comerciais ou industriais do Estado devem poder negociar convenções coletivas, dispor de uma proteção adequada contra os atos de discriminação antissindical e inclusive de desfrutar do direito de greve na medida em que a interrupção dos serviços que prestam não ponham em perigo a vida, a segurança ou a saúde de todas as pessoas ou de parte da população.

**832.** Os funcionários da administração pública e do poder judiciário são funcionários que exercem funções de autoridade em nome do Estado, pelo que seu direito de greve pode ser objeto de restrições, como a suspensão do exercício do direito e até sua proibição.

- **Anotação do Grupe:** As restrições precisam estar previstas em lei, em sentido formal e mapodel, dentro de um juízo de razoabilidade do legislador. As categorias proibidas de deflagrar greve, devem ser contempladas com canais compensatórios mais amplos de diálogo e negociação (Ver enunciados 853 e 860).

**833.** A proibição da greve aos trabalhadores do serviço aduaneiro, que podem ser considerados como funcionários públicos que exercem funções de autoridade em nome do Estado, não é contrária aos princípios da liberdade sindical.

**834.** Os trabalhadores que exercem tarefas de administração, fiscalização e arrecadação de tributos internos exercem também funções de autoridade em nome do Estado.

**835.** As medidas adotadas por um governo para obter a intervenção judicial a fim de pôr término provisoriamente a uma greve no setor público não constituem uma violação dos direitos.

### **C. Serviços essenciais**

**836.** Para determinar os casos em que se pode proibir a greve, o critério

determinante é a existência de uma ameaça evidente e iminente para a vida, a segurança ou a saúde de todos ou de parte da população.

**837.** O que se entende por serviços essenciais no sentido estrito da palavra depende em grande medida das condições próprias de cada país. Por outra parte, este conceito não é absoluto, pois um serviço não essencial pode converter-se em serviço essencial quando a duração de uma greve excede certo período ou certo alcance e põe assim em perigo a vida, a segurança da pessoa ou a saúde de todos ou parte da população.

**838.** O princípio sobre proibição de greves nos “serviços essenciais” pode ficar desvirtuado se se tratasse de declarar ilegal uma greve em uma ou várias empresas que não prestaram “serviço essencial” no sentido estrito do termo, isto é, os serviços cuja interrupção pode pôr em perigo a vida, a segurança ou a saúde de todas as pessoas ou parte da população.

- **Anotação do Grupe:** No Brasil, a Lei nº 7.783/89 define atividades essenciais e, dentro delas, os serviços inadiáveis, aqueles que, não prestados, ponham em risco a vida, a saúde e a segurança da população. É permitida amplamente a greve nas atividades ordinárias; nas essenciais, com algumas restrições procedimentais; ainda nas essenciais, os serviços inadiáveis deverão ser assegurados por empregados e empregadores. Veja-se o verbete 849, desta Recopilação.

**839.** Não parece apropriado que todas as empresas do Estado sejam tratadas sobre a mesma base, quanto às restrições do direito de greve, sem distinguir na legislação pertinente entre aquelas que são autenticamente essenciais e as que não o são.

**840.** Podem ser considerados como serviços essenciais:

- o setor hospitalar;
- os serviços de eletricidade;
- os serviços de abastecimento de água;
- os serviços telefônicos;
- a polícia e as forças armadas;
- os serviços de bombeiros;
- os serviços penitenciários, públicos ou privados;
- distribuição de alimentos aos alunos em idade escolar e a limpeza dos estabelecimentos escolares;
- o controle de tráfego aéreo.

**841.** O princípio segundo o qual o controle de tráfego aéreo pode considerar-



se como um serviço essencial se aplica a todas as greves, qualquer que seja sua forma – greve de braços caídos, trabalho sob o rigor de regulamentos, ausência por suposta enfermidade etc. – dado que estas podem ser perigosas como uma greve tradicional para a vida, a segurança pessoal ou a saúde da totalidade ou parte da população.

**842.** Não constituem serviços essenciais no sentido estrito do termo:

- a rádio-televisão;
- os setores do petróleo e as instalações petrolíferas;
- a distribuição de petróleo para o funcionamento do transporte aéreo;
- o setor de gás;
- o enchimento de bombas de gás e sua comercialização;
- os portos (carga e descarga);
- os bancos;
- o Banco Central;
- os serviços de seguros;
- os serviços de informática para a arrecadação de tarifas e impostos;
- as lojas de departamento e os parques de diversões;
- a metalurgia e o conjunto do setor mineiro;
- os transportes, em geral, incluídos os serviços metropolitanos;
- os pilotos de linhas aéreas;
- a geração, transporte e distribuição de combustíveis;
- os serviços ferroviários;
- os transportes metropolitanos;
- os serviços de correios;
- o serviço de coleta de lixo;
- as empresas frigoríficas;
- os serviços de hotelaria;
- a construção;
- a fabricação de automóveis;
- as atividades agrícolas, o abastecimento e a distribuição de produtos alimentícios;
- as plantações de chá, café e coco;
- a Casa da Moeda;
- a Agência Gráfica do Estado e os monopólios estatais do álcool, do sal e do tabaco;
- o setor de educação;
- empresas de engarrafamento de água mineral;
- a reparação de aviões;
- os serviços de ascensoristas;
- os serviços de exportação;
- os serviços de segurança privada, exceto os serviços penitenciários;
- os aeroportos, exceto os serviços de controle do tráfico aéreo;
- as farmácias;

- as padarias;
- a produção de cerveja;
- a indústria do vidro.

**843.** Embora o impacto que a declaração de um bloqueio patronal generalizado no setor de gás e do petróleo pode ter na avaliação das possíveis consequências das ações coletivas na vida cotidiana, constitui sem dúvida uma circunstância nacional relevante que deve ser levada em consideração pelo Comitê, é necessário, para que se justifique o recurso à arbitragem obrigatória, que ditos impactos vão além de uma mera obstaculização do comércio e dos intercâmbios e que ponham em perigo a vida, a segurança pessoal ou a saúde de toda a parte da população.

**844.** Embora o setor da educação não constitua um serviço essencial, o direito de greve dos diretores e os subdiretores pode ser objeto de restrições ou até proibido.

**845.** Os argumentos que se têm esgrimido de que tradicionalmente os funcionários públicos não gozam do direito de greve porque o Estado, em sua qualidade de empregador, tem maiores obrigações a respeito de sua proteção, não tem convencido o Comitê de que deve mudar de atitude a respeito do direito de greve do pessoal docente.

**846.** As possíveis consequências a longo prazo das greves no setor do ensino não justificam sua proibição.

**847.** O Comitê considerou que, naqueles casos em que é admissível a imposição de serviços mínimos, como no setor de coleta de lixo, dever-se-ia tomar medidas para garantir que dito serviço mínimo evite perigos para a saúde ou a segurança pública.

**848.** O fato de vincular as restrições do direito de greve às dificuldades que provocam no comércio e nos negócios, abre portas à proibição de uma diversidade de ações reivindicatórias e de greves legítimas. Ainda quando as greves e outras ações conexas têm repercussões prejudiciais para o comércio e os negócios, tais consequências não convertem por si o setor afetado em um serviço “essencial”, e portanto deve manter-se o direito de greve no mesmo.

**849.** Nos serviços essenciais, algumas categorias de empregados, por exemplo obreiros (dos hospitais) e os jardineiros, não devem ver-se privados do direito de greve.

**850.** A exclusão dos assalariados do setor privado do direito de greve é incompatível com os princípios da liberdade sindical.

**851.** Embora se tenha levado em conta o fato de que uma interrupção prolongada dos serviços postais possa afetar terceiros totalmente alheios aos conflitos que antagonizam as partes interessadas, por exemplo pode ter graves repercussões nas empresas ou afetar diretamente as pessoas (sobretudo os beneficiários de prestações de seguro-desemprego ou de assistência social e as pessoas de idade que dependam disto para o pagamento de suas pensões), o Comitê tem considerado, não obstante, que, em qualquer caso, e por lamentáveis que sejam essas consequências, isto não justifica uma restrição do direito fundamental de liberdade sindical, salvo se sua gravidade for de tal magnitude que ponha em perigo a vida, a segurança ou a saúde da pessoa em toda a população.

**852.** Em um caso em que o convênio coletivo continha a classificação de certos serviços essenciais, o Comitê observou que, de maneira geral, a lista contida no convênio coletivo, que não se limitava ao setor mineiro e compreendia a prestação de serviços à comunidade em seu conjunto, correspondia à noção de serviços essenciais. Ainda que alguns serviços enumerados no convênio, tais como os de saneamento e transporte, foram além dos serviços essenciais no sentido estrito do termo, ditas limitações ao direito de greve foram consequência de um acordo livremente acertado entre as duas partes.

#### ***D. Garantias compensatórias em caso de proibição da greve na função pública ou nos serviços essenciais***

**853.** Quando o direito de greve haja sido limitado ou suprimido em empresas ou serviços considerados essenciais, os trabalhadores devem gozar de uma proteção adequada, de sorte que se lhes compensem as restrições impostas a sua liberdade de ação durante os conflitos que possam surgir em ditas empresas ou serviços.

**854.** No caso em que houvesse de se intervir por motivos de segurança, dever-se-iam dar às partes no conflito todas as oportunidades para negociar coletivamente, com a ajuda de mediadores independentes e de mecanismos e procedimentos concebidos com o objetivo primordial de promover a negociação coletiva.

**855.** Partindo da premissa de que um acordo negociado, por muito

insatisfatório que seja, é preferível a uma solução imposta, as partes devem conservar em todo momento a opção de regressar voluntariamente à mesa de negociação, a qual implica que qualquer que seja o mecanismo de solução do conflito que se adote, deve ser possível suspender o processo de arbitragem se as partes expressam o desejo de retomar as negociações.

**856.** Quanto à índole das “garantias apropriadas” no caso de restrição do direito de greve nos serviços essenciais e na função pública, a limitação da greve deve ser acompanhada por procedimentos de conciliação e arbitragem adequados, imparciais e rápidos nos quais os interessados possam participar em todas as etapas, e nos quais os laudos emitidos devem ser aplicados por completo e rapidamente.

**857.** O fato de que as faculdades pressupostas estejam reservadas à autoridade legislativa, não deve ter por consequência impedir a aplicação de um laudo emitido pelo tribunal de arbitragem obrigatório. Afastar-se desta prática implicaria reduzir a aplicação efetiva do princípio segundo o qual, quando se restringem ou proíbem as greves dos trabalhadores ocupados em serviços essenciais, tal restrição ou ocupação deve ser acompanhada de um mecanismo de conciliação e um procedimento imparcial de arbitragem, cujos laudos sejam em todos os casos obrigatórios para ambas as partes.

**858.** Em caso de mediação e arbitragem em conflitos coletivos, o essencial é que todos os membros dos órgãos encarregados dessas funções não apenas sejam estritamente imparciais, mas também que o pareçam, tanto para os empregadores como para os trabalhadores interessados, para obter e preservar a confiança das partes, do qual depende realmente o funcionamento eficaz da arbitragem, ainda quando seja obrigatório.

**859.** A nomeação pelo ministro, em último caso, dos cinco membros do Tribunal de Arbitragem dos Serviços Essenciais põe em dúvida a independência e imparcialidade de dito Tribunal, assim como a confiança dos interessados no sistema. As organizações representativas de trabalhadores e de empregadores devem poder, respectivamente, eleger os membros do Tribunal de Arbitragem dos Serviços Essenciais que os representam.

**860.** Os empregados privados do direito de greve porque realizam serviços essenciais devem beneficiar-se de garantias apropriadas destinadas a salvaguardar seus interesses: por exemplo, negativa do direito de *lockout* patronal, estabelecimento de um procedimento paritário de conciliação e, quando a conciliação não alcance sua finalidade, a criação de um sistema paritário de arbitragem.

**861.** Referindo-se a sua recomendação segundo à qual certas restrições ao direito de greve seriam aceitáveis se forem acompanhadas de procedimentos de conciliação e arbitragem, o Comitê esclareceu que esta recomendação não se refere à proibição absoluta do direito de greve, mas à restrição deste direito nos serviços essenciais ou na função pública, em cujo caso estabeleceu que devem estar previstas as garantias apropriadas para proteger os interesses dos trabalhadores.

**862.** No que diz respeito à exigência de que as partes paguem os serviços de conciliação e de mediação/arbitragem, o Comitê opina que, sempre que os custos sejam razoáveis e que não se iniba a capacidade das partes, em particular as que não contam com recursos financeiros adequados – de fazer uso desses serviços, essa disposição não serve como base para considerar que houve uma violação da liberdade sindical.

**863.** O Comitê não se pronuncia acerca da conveniência da conciliação a respeito da mediação, já que ambos são meios para ajudar as partes a concluir voluntariamente um acordo. Tampouco se pronuncia a respeito da conveniência ou não de estabelecer um sistema de conciliação e outro de arbitragem por separado ou em troca de um sistema combinado de mediação/arbitragem, na medida em que os membros dos órgãos encarregados dessas funções sejam imparciais e sejam aceitos como tais pelos interessados.

### **Situações em que se pode impor um serviço mínimo para garantir a segurança das pessoas e as instalações (serviço mínimo de segurança)**

**864.** As restrições impostas ao direito de greve em certos setores com o fim de fazer respeitar os regulamentos de segurança constituem restrições normais.

**865.** A respeito de uma legislação que obrigava às organizações profissionais de todas as atividades a procurar que continuem prestando seus serviços o pessoal necessário para a segurança das instalações e a prevenção de acidentes, prevendo-se que as divergências que podem surgir a respeito deste pessoal devem ser dirimidas pelo tribunal administrativo de arbitragem, o Comitê considerou admissíveis estas limitações do direito de greve.

### **Situações e condições em que se pode impor um serviço mínimo de funcionamento**

**866.** O estabelecimento de serviços mínimos em caso de greve só deve poder ser possível em: 1) aqueles serviços cuja interrupção possa pôr em perigo a vida, a segurança ou a saúde das pessoas ou parte da população (serviços essenciais no sentido estrito do termo); 2) naqueles serviços não essenciais, no sentido estrito, nos quais greves de uma certa extensão e duração podem provocar uma situação de crise nacional aguda tal que as condições normais de existência da população podem estar em perigo; e 3) em serviços públicos de importância transcendental.

**867.** Um serviço mínimo pode ser uma solução substitutiva apropriada da proibição total, nas situações em que não parece justificada uma limitação importante ou a proibição total da greve e em que, sem fazer juízo de direito da greve pela grande maioria dos trabalhadores, pode tratar-se de assegurar a satisfação das necessidades básicas dos usuários ou o funcionamento contínuo e em condições de segurança das instalações.

**868.** Em caso de paralisação de um serviço não essencial, no sentido estrito do termo, de um setor de grande importância do país, poder-se-ia justificar a imposição de um serviço mínimo.

**869.** Seria desejável que, em casos de ações de protesto que provoquem a paralisação de um serviço que não é essencial no sentido estrito do termo, porém se muito importante – como é o caso do setor do petróleo e o do gás –, que as partes interessadas se pusessem de acordo com os serviços mínimos necessários para aliviar as consequências de uma interrupção generalizada da atividade no setor do petróleo e do gás, preservando ao mesmo tempo os princípios do direito de greve e o caráter voluntário da negociação coletiva. Portanto, o Comitê lembrou ao Governo que se pode estabelecer um serviço mínimo em casos de greves cuja extensão e duração possam provocar danos irreversíveis.

**870.** Devem tomar-se medidas para garantir que dito serviço mínimo evite perigos para a saúde ou a segurança pública.

**871.** É legítimo exigir-se um serviço mínimo em caso de uma greve cuja magnitude e duração pudessem provocar uma situação de crise nacional aguda, porém, neste último caso, as organizações sindicais devem poder participar de sua definição, junto com os empregadores e as autoridades públicas.

**872.** A requisição de uma parte dos trabalhadores grevistas no setor do petróleo para garantir as necessidades de abastecimento de veículos prioritários pode relacionar-se com o estabelecimento provisório de um serviço mínimo para responder a um transtorno da ordem pública que pode ter um impacto

na vida, na saúde ou na segurança da população.

**873.** Um serviço mínimo pode estabelecer-se em casos de greves cuja extensão e duração possam provocar uma situação de crise nacional aguda tal que as condições normais de existência da população podem estar em perigo; para ser aceitável, dito serviço mínimo deve limitar-se às operações estritamente necessárias para não comprometer a vida ou as condições normais de existência de todos ou de parte da população e deve possibilitar, por outra parte, no que se refira a sua determinação, a participação das organizações de trabalhadores assim como dos empregadores e das autoridades públicas.

**874.** O serviço mínimo deve limitar-se às operações que sejam necessárias para satisfazer as necessidades básicas da população ou às exigências mínimas do serviço, garantindo que o alcance dos serviços mínimos não tem como resultado que a greve seja inoperante.

**875.** Quando seja necessário, dever-se-iam adotar as medidas convenientes para que as negociações sobre a definição e organização do serviço mínimo não se celebrem durante um conflito laboral, com o fim de que as partes possam examinar ditas questões de maneira plenamente franca e objetiva.

**876.** Em princípio, as negociações sobre os serviços mínimos devem celebrar-se antes de se haver produzido um conflito laboral, de modo que todas as partes interessadas possam negociar com objetividade e serenidade necessárias. Toda divergência deve ser resolvida por um órgão independente, por exemplo, as autoridades judiciais e não pelo ministério interessado.

- **Anotação do Grupo:** O Comitê recomenda que a negociação sobre os serviços mínimos a ser garantidos na greve ocorra antes da deflagração do conflito. De fato, essa negociação se torna mais difícil quando o conflito esteja em curso, porque assumem um caráter de medição de forças, desviando a atenção da questão de fundo, que é a vida, a saúde e a segurança da população.

**877.** O Comitê pediu ao Governo que tome as medidas necessárias para garantir que toda definição dos serviços mínimos que se têm que assegurar durante a greve seja o resultado de negociações entre as organizações de empregadores e de trabalhadores do setor marítimo, no entendimento de que tais negociações podem se desenvolver, se não é possível antes do começo de um conflito, pelo menos entre a data de notificação da greve e sua possível realização, sobretudo tendo em conta a ordem de mobilização civil em vigor.

**878.** Embora o Comitê considere que, idealmente, os serviços mínimos que haveriam de se prestar devem ser negociados pelas partes interessadas,

de preferência antes da existência de um conflito, o Comitê reconhece que o serviço mínimo que há de se prestar nos casos em que sua necessidade surja somente depois da declaração de greve apenas podem determinar-se durante o conflito.

**879.** A falta de um acordo entre as partes a este respeito, a nível da empresa, poder-se-ia estabelecer um órgão independente para impor um serviço mínimo suficiente para resolver as preocupações do Governo quanto às consequências do conflito, preservando, ao mesmo tempo, o respeito aos princípios do direito de greve e ao caráter voluntário da negociação coletiva.

**880.** O Comitê tem insistido na importância de que as disposições relativas aos serviços mínimos a aplicar em caso de greve num serviço essencial se determinem de forma clara, apliquem-se estritamente e sejam conhecidas em seu devido tempo pelos interessados.

- **Anotação do Grupe:** Considerando que a greve é um direito fundamental dos trabalhadores, qualquer norma que a restrinja deve ser interpretada restritiva e literalmente. Por isso, entende-se que a enumeração das atividades essenciais e dos serviços inadiáveis, prevista em lei, seja *numerus clausus*, a fim de evitar a redução do direito fundamental. Afinal, quando se amplia uma norma restritiva de direitos fundamentais, causa-se a natural consequência de diminuí-los. Por isso, as normas que excepcionam direitos fundamentais têm interpretação restritiva.

**881.** Na determinação dos serviços mínimos e do número de trabalhadores que os garantam, devem poder participar não apenas as autoridades públicas, mas também as organizações de trabalhadores e de empregadores interessadas. Com efeito, isto não só permite um ponderado intercâmbio de pontos de vista sobre o que, numa situação concreta, pode considerar-se como serviços mínimos limitados ao estritamente indispensável, como também contribui para garantir que o alcance dos serviços mínimos não tenha por resultado que a greve seja inoperante na prática em razão de seu frágil impacto, assim como a dissipar possíveis impressões das organizações sindicais no sentido de que uma ação de greve seja frustrada em razão de serviços mínimos concebidos demasiadamente amplos e fixados unilateralmente.

**882.** As organizações de trabalhadores e de empregadores interessados devem poder participar da determinação dos serviços mínimos que devem garantir-se, e em caso de divergência sobre o serviço a manter, a legislação deve prever que a mesma fosse resolvida por um órgão independente, e não pela autoridade administrativa.

**883.** A determinação unilateral por parte dos empregados dos serviços



mínimos, depois do fracasso da negociação, não está de conformidade com os princípios da liberdade sindical. Qualquer desacordo a este respeito deve ser resolvido por um órgão independente que tenha a confiança das partes interessadas.

**884.** Referente à alegação da exigência legal de um serviço mínimo, quando se trate de uma greve nos serviços públicos essenciais, e cuja divergência quanto ao número e ocupação é resolvida pela autoridade do trabalho, na opinião do Comitê a legislação deve prever que dita divergência fosse resolvida por um órgão independente e não pelo Ministro do Trabalho ou o ministério ou empresa pública interessada.

**885.** Um pronunciamento definitivo e com elementos completos de apreciação sobre se o nível de serviços mínimos foi ou não o indispensável, apenas pode realizar-se pela autoridade judicial, uma vez que supõe, em particular, um conhecimento aprofundado da estrutura e funcionamento das empresas e estabelecimentos interessados e do impacto efetivo que tiveram as ações de greve.

### **Exemplos concretos nos quais o Comitê considerou que concorriam essas circunstâncias para poder impor um serviço mínimo de funcionamento**

**886.** O serviço de travessias em balsas não constitui um serviço essencial. Apesar disso, dadas as dificuldades e moléstias que podem causar aos habitantes das ilhas ao longa da costa a interrupção dos serviços de balseiros, pode impor-se um serviço mínimo a manter em caso de greve.

**887.** No setor marítimo, o serviço mínimo pode referir-se ao número de travessias diárias, em vez do número de pessoal do navio.

**888.** Os serviços que presta a Empresa Nacional de Portos não constituem serviços essenciais, embora por se tratar de um serviço público importante pode prever-se a manutenção de um serviço mínimo no caso de greve.

**889.** A despeito da obrigação de manter um serviço mínimo nas atividades do metrô, para satisfazer as necessidades mínimas da coletividade local, não é contrário aos princípios de liberdade sindical.

**890.** Em relação às greves de trabalhadores da empresa de subterrâneos o estabelecimento de serviços mínimos em caso de falta de acordo das partes deve corresponder a um órgão independente.

**891.** É legítimo o estabelecimento de um serviço mínimo em caso de greve no setor de transporte ferroviário.

**892.** Em vista da situação especial dos serviços ferroviários do país, uma suspensão total e prolongada pode conduzir a uma situação de grave urgência nacional que pode pôr em perigo o bem-estar da população e, em determinadas circunstâncias, justificar uma intervenção que estabeleça um serviço mínimo.

**893.** O transporte de passageiros e de mercadorias não é um serviço essencial no sentido estrito do termo; não obstante, trata-se de um serviço público de importância transcendental no país e, no caso de greve, pode justificar a imposição de um serviço mínimo.

**894.** Nos serviços de correios pode prever-se a manutenção de um serviço mínimo.

**895.** A Casa da Moeda, os bancos, os transportes e os setores do petróleo são setores nos quais se pode negociar um serviço mínimo a manter em caso de greve para garantir que se satisfaçam as necessidades essenciais dos consumidores.

**896.** Embora os serviços bancários não sejam essenciais no sentido estrito do termo, o Comitê considera que, para evitar danos irreversíveis, assim como danos a terceiros, a saber, os usuários ou consumidores que sofrem os efeitos econômicos dos conflitos coletivos, a autoridade pode exigir o respeito dos procedimentos relativos aos serviços mínimos acordados pelas partes no contrato, em lugar de impor uma arbitragem obrigatória.

**897.** Tendo em conta que o setor do petróleo é um serviço estratégico, de importância transcendental para o desenvolvimento econômico do país, cabe impor-se um serviço mínimo.

**898.** Em casos de greve de longa duração no setor da educação, podem estabelecer-se serviços mínimos em consulta plena com os interlocutores sociais.

**899.** O Comitê tem considerado que não é contrário aos princípios da liberdade sindical o estabelecimento de serviços mínimos no setor da educação.

**900.** A decisão adotada por um Governo que tenha por efeito impor um serviço mínimo na Divisão de Sanidade Animal ante o surgimento de uma enfermidade altamente contagiosa, não viola os princípios da liberdade sindical.

**901.** A falta persistente de uma manutenção qualificada dos elevadores e de

uma prestação de serviços básicos pode acarretar um perigo para a saúde e segurança públicas.

**902.** Tendo em conta que os serviços prestados pelo Instituto Nacional de Meteorologia e Geofísica são essenciais para que o controle do tráfico aéreo possa ser efetuado em condições de segurança, trata-se de uma instituição na qual se podem estabelecer serviços mínimos quando os trabalhadores hajam decidido recorrer à greve.

**903.** Nas circunstâncias de um caso em relação à determinação pelo empregador dos serviços mínimos, o Comitê considerou que a produção de alumínio não pode ser considerada como um serviço público essencial ou de importância transcendental para que caiba impor um serviço mínimo.

**904.** Certos serviços, como a certificação de caldeiras e tanques sob baixa pressão, a certificação de investigadores privados e agentes de segurança, a lavanderia e os choferes de uma Divisão “de Integração Comunitária”, que dependem das autoridades públicas, não devem ser declarados de forma unilateral como serviços “essenciais” em circunstâncias em que devem manter-se serviços mínimos.

### **Descumprimento dos serviços mínimos**

**905.** Ainda que a decisão final de suspender ou cancelar a personalidade sindical de uma organização de trabalhadores incumba a um órgão judicial independente, tais medidas não devem adotar-se em caso de descumprimento dos serviços mínimos.

**906.** O Comitê pediu a um Governo que só se recorra à requisição civil naqueles casos em que não se respeitem os serviços mínimos estabelecidos de conformidade com os princípios anunciados.

### **A declaração de ilegalidade da greve**

**907.** A declaração de ilegalidade da greve não deve incumbir ao governo, mas a um órgão independente das partes e que conte com sua confiança.

**908.** O Comitê pediu ao Governo que tome as medidas necessárias, inclusive propostas de caráter legislativo, se for necessário, para que a declaração de legalidade ou ilegalidade das greves não caiba ao Governo, senão a um órgão independente e imparcial.

**909.** A declaração de ilegalidade da greve não deve caber ao governo, senão a um órgão independente e imparcial.

**910.** Para declarar a ilegalidade de uma greve ou o cessamento de atividades, a autoridade judicial é a autoridade independente por excelência.

**911.** A decisão final de declaração de ilegalidade das greves não deve ser pronunciada pelo governo, particularmente naqueles casos em que ele é parte do conflito.

**912.** Não é compatível com a liberdade sindical que o direito de qualificar uma greve como ilegal na administração pública incumba aos chefes das instituições públicas, já que eles são juízes e parte no assunto.

- **Anotação do Grupe:** O raciocínio do Comitê tem o propósito de garantir imparcialidade às autoridades que decidirão sobre o direito de greve. No Brasil, só quem pode declarar uma greve como abusiva ou ilegal é o Judiciário, o que resolve, em parte, a preocupação manifestada pelo Comitê. No entanto, o problema não é resolvido quando a greve seja deflagrada pelos servidores do próprio Judiciário encarregado de julgá-la. De fato, nestas circunstâncias, há uma confusão ente a Administração e o órgão julgador, que, exatamente por isso, não possui a imparcialidade desejada ao conflito. O uso de arbitragem por um terceiro seria apropriado, ou que o julgamento se dê por tribunal que não tenha interesse na causa nem esteja submetido ao órgão no qual ocorra a greve.

**913.** Referindo-se a uma circular oficial referente à ilegalidade de toda greve no setor público, o Comitê considerou que assuntos como este não devem ser da competência das autoridades administrativas.

### **A suspensão de uma greve**

**914.** A suspensão de uma greve não deve caber ao Governo, senão a um órgão independente que conte com a confiança de todas as partes interessadas.

**915.** O Comitê pediu ao Governo que tome as medidas necessárias para que se modifique a legislação, a fim de que a decisão definitiva acerca da conveniência de suspender uma greve seja adotada por órgão independente e imparcial.

**916.** Uma disposição que permita ao Governo suspender uma greve e impor a arbitragem obrigatória por motivos de segurança nacional ou saúde pública, não é, em si, contrária aos princípios da liberdade sindical sempre que se aplique de boa-fé e com apego ao significado habitual dos conceitos de

“segurança nacional” e “saúde pública”.

### **Ordem de retomar o trabalho, contratação de trabalhadores durante a greve, mobilização**

**917.** Só se deve recorrer à substituição de grevistas: (a) no caso de greve em um serviço essencial, no sentido estrito do termo, no qual a legislação proíbe a greve; e (b) quando se cria uma situação de crise nacional aguda.

**918.** A contratação de trabalhadores para romper uma greve num setor, ao qual não caberia considerar-se como um setor essencial no sentido estrito do termo, para que se pudesse proibir a greve, constitui uma grave violação da liberdade sindical.

**919.** Se uma greve é legal, o recurso à utilização de mão-de-obra não pertencente à empresa, com o fim de substituir os grevistas, por uma duração indeterminada, envolve o risco de violação do direito de greve, que pode afetar o livre exercício dos direitos sindicais.

**920.** Quando a suspensão total e prolongada do trabalho dentro de um setor importante da economia possa provocar uma situação que ponha em perigo a vida, a segurança ou a saúde da população, pode ser legítimo transmitir a determinada categoria de pessoal a ordem de retornar ao trabalho se, por sua magnitude e duração, a greve possa provocar dita situação. Em troca, exigir que se retorne ao trabalho nos casos não compreendidos nesta condição é contrário aos princípios da liberdade sindical.

**921.** O uso da força armada e a mobilização de grevistas com o fim de acabar com uma greve de reivindicações profissionais, salvo no caso dos serviços essenciais ou em circunstâncias da mais alta gravidade, constituem uma violação grave da liberdade sindical.

**922.** A utilização das forças armadas ou de outro grupo de pessoas para desempenhar funções que foram abandonadas por motivo de um conflito trabalhista só poderá se justificar, se a greve for legal, pela necessidade de assegurar o funcionamento de serviços ou de indústrias, cuja paralisação crie uma situação de crise aguda.

**923.** Ainda que reconhecendo que a suspensão do funcionamento de serviços ou empresas, tais como as empresas de transportes, ferroviárias e do setor petrolífero, pode conduzir a uma perturbação da vida normal da comunidade, resulta difícil admitir que a suspensão de tais serviços ou empresas

conduza necessariamente a uma crise nacional aguda. O Comitê entendeu, em consequência, que a mobilização dos trabalhadores, adotada por ocasião de conflitos nesses serviços, restringia o direito de greve deles, como meio de defesa de seus interesses profissionais e econômicos.

**924.** A mobilização de trabalhadores da indústria siderúrgica, a ameaça de despedir os que fazem piquetes de greve e o recrutamento de trabalhadores com salários mais baixos e proibindo-lhes a sindicalização, com o fim de romper greves legítimas e pacíficas em serviços que não são essenciais no sentido estrito do termo, não são conformes com o respeito da liberdade sindical.

**925.** O Comitê admite a contratação de não grevistas em caso de serviços essenciais, como o serviço de saúde.

**926.** Quando um serviço público essencial, como o serviço telefônico, vê-se interrompido por uma greve ilegal, o governo pode se ver obrigado, em nome do interesse geral, a assumir a responsabilidade de seu funcionamento e, para isto, recorrer às forças armadas ou a outro grupo de pessoas para que desempenhem as funções abandonadas, assim como a adotar as medidas destinadas a permitir a estas últimas pessoas o ingresso nos locais em que devem exercer tais funções.

### **Ingerência das autoridades durante a greve**

**927.** A mera possibilidade de intervenção do Ministério em greves que não sejam nos serviços essenciais, no sentido estrito do termo, o qual está firmemente consagrado na lei, junto com a prática de intervir em âmbitos que, à primeira vista, não parecem indispensáveis para os interesses nacionais, e os muitos requisitos necessários para que uma greve seja declarada ilegal, inevitavelmente têm repercussões sobre a moldura e o clima nos quais se levam a cabo as negociações.

**928.** Num caso em que o governo não havia ordenado a realização de uma consulta do pessoal de uma empresa, afetada por uma greve, para decidir se a greve devia continuar ou cessar, havendo confiado a organização da votação a um organismo de caráter permanente e independente e havendo gozado os trabalhadores da garantia do voto secreto, o Comitê insistiu sobre a conveniência de consulta às organizações representativas a fim de assegurar que o exercício do direito de greve não seja afetado na prática por influência ou pressão das autoridades.

**929.** A intervenção do exército nos conflitos trabalhistas não favorece o clima

isento de violência, pressões e ameaças, essencial para o exercício da liberdade sindical.

### **Intervenção da polícia durante a greve**

**930.** O Comitê resolveu rejeitar denúncias relativas à intervenção de forças de segurança quando os fatos demonstravam que a intervenção havia se limitado à manutenção da ordem pública, não significando uma limitação ao legítimo exercício do direito de greve.

**931.** O recurso à polícia para romper uma greve constitui uma violação dos direitos sindicais.

- **Anotação do Grupo:** A força policial não deve ser utilizada como instrumento de pressão sobre os trabalhadores nem como elemento de desequilíbrio nas negociações. Seu uso, nos movimentos coletivos de trabalho deve ser excepcional, só justificável em situações de violência e de grave ameaça à ordem pública ou aos direitos fundamentais. Acertamente, o Comitê entende ser razoável o emprego de força policial para fazer cumprir decisão judicial (verbete 934).

**932.** As autoridades só devem recorrer à força pública quando se produza um movimento de greve, se a situação envolve certa gravidade ou tenha realmente ameaçado a ordem pública.

**933.** Como os trabalhadores e suas organizações têm a obrigação de respeitar a lei do país, a intervenção das forças de segurança em situações de greve deve limitar-se estritamente à manutenção da ordem pública.

**934.** Como os trabalhadores e suas organizações estão obrigados a respeitar a legalidade, a intervenção das forças policiais para fazer executar uma decisão judicial que afeta aos grevistas, deve, por sua parte, respeitar as garantias elementares aplicáveis a todo o sistema referente às liberdades públicas fundamentais.

**935.** Quando se produz um movimento de greve, as autoridades só devem recorrer à força pública se encontrarem realmente ameaçada a ordem pública. A intervenção da força pública deve guardar relação com a ameaça à ordem pública que se trata de controlar, e os governos devem tomar providências para que as autoridades competentes recebam instruções adequadas com o fim de eliminar o perigo que implicam os excessos de violência quando se trata de controlar manifestações que possam envolver alteração da ordem pública.

- **Anotação do Grupo:** Quando necessária à preservação da ordem pública

porventura rompida pelos grevistas, a força policial deve se restringir a esta finalidade, sem nenhuma conotação com a matéria trabalhista em si nem servir de instrumento aos propósitos empresariais.

## Piquetes de greve

**936.** Os piquetes de greve que agem de conformidade com a lei não devem ser objeto de entraves por parte das autoridades públicas.

- **Anotação do Grupe:** O piquete é caracterizado pela atividade de grupos de grevistas que se postam à frente das empresas, com panfletos, faixas e, às vezes, instrumentos sonoros, no fito de informar aos demais sobre a greve, esclarecer seu andamento e tentar convencê-los a aderir ao movimento paredista. No Brasil, a Lei nº 7.783/89 permite o piquete, desde que não haja uso de violência nem viole outros direitos fundamentais, como a liberdade de trabalho e o direito de propriedade.

**937.** A proibição de piquetes de greve se justificaria se a greve perdesse seu caráter pacífico.

**938.** O Comitê considerou legítima uma disposição legal que proíbe aos piquetes de greve perturbar a ordem pública e ameaçar os trabalhadores que continuam trabalhando.

**939.** O só fato de participar de um piquete de greve e de incitar de forma aberta, porém pacificamente, aos demais trabalhadores a não ocupar seus postos de trabalho, não pode ser considerado como ação ilegítima. Porém, é muito diferente quando o piquete de greve seja acompanhado de violências ou de obstáculos à liberdade de trabalho por intimidação aos não grevistas, atos que em muitos países são castigados pela lei penal.

**940.** O exercício do direito de greve deve respeitar a liberdade de trabalho dos não grevistas quando a legislação assim o dispuser, bem como o direito da direção da empresa de penetrar nas suas próprias instalações.

**941.** As restrições legais que exigem que os piquetes de greve se coloquem exclusivamente perto de uma empresa não desprezam os princípios da liberdade sindical.

## Descontos de salários

**942.** O desconto salarial dos dias de greve não cria objeções do ponto de vista dos princípios da liberdade sindical.



**943.** A imposição de sanções adicionais, como os descontos salariais superiores ao montante correspondente aos dias de greve, constitui neste caso uma sanção por exercer uma greve legítima.

**944.** No caso em que os descontos salariais forem superiores ao valor correspondente à duração da greve, o Comitê assinalou que o fato de impor sanções por atos de greve não favorece o desenvolvimento de relações profissionais harmoniosas.

**945.** Não pagar os dias trabalhados pelos docentes em substituição dos mesmos dias de paralisação, em particular quando isso resulta de um acordo com os conselhos diretivos das instituições educacionais, pode constituir uma sanção excessiva, que não favorece o desenvolvimento de relações profissionais harmoniosas.

**946.** Se os descontos salariais se aplicam unicamente aos filiados de um sindicato, e dado que todos os sindicatos convocaram à greve, esta situação constituiria, de fato, um tratamento discriminatório em face do sindicato em questão, pois vulneraria os princípios da liberdade sindical.

**947.** Quanto às alegações segundo as quais os descontos salariais iriam ser aplicados, ou ameaçados de que se iriam se aplicar, somente aos trabalhadores filiados à organização sindical e não aos demais grevistas, o Comitê salienta que esta maneira de proceder levanta problemas em relação aos princípios da liberdade sindical.

**948.** A imposição ao empregador do pagamento de salários correspondentes aos dias de greve quando se declara que esta é “imputável” ao empregador, além de poder alterar o equilíbrio das relações laborais e ser demasiado gravosa para o empregador, estabelece problemas de conformidade com os princípios da liberdade sindical na medida em que dito pagamento não deve ser proibido nem tampouco obrigatório e por isso deve ser um tema a ser resolvido pelas partes.

**949.** A não contestação a uma pauta de reivindicação pode ser considerada como uma prática desleal contrária ao princípio de boa-fé na negociação coletiva, que pode acarretar certas sanções que preveja a legislação, mas sem que cheguem à obrigação legal do empregador de pagar os dias de greve, que é uma questão que deve deixar às partes interessadas.

- **Anotação do Grupo:** Nas relações coletivas de trabalho, há um dever implícito das partes em dialogarem entre si. Logo, se uma parte apresenta a pauta de reivindicação, espera-se que a outra lhe responda, nem que seja para recusar

as propostas e justificar o desinteresse negocial momentâneo. O silêncio em responder, pura e simplesmente, constitui prática desleal e recusa em negociar, a justificar a deflagração de greve, posto esgotada a via negocial.

• Sobre boa-fé nas negociações coletivas, veja-se o verbete nº 1327.

**950.** O desconto salarial pelos dias de greve só deve aplicar-se aos trabalhadores que participaram em greve ou ação de protesto.

## **Sanções**

### ***A. Em caso de Greve legítima***

**951.** A imposição de sanções a sindicatos por haver organizado uma greve legítima constitui uma grave violação dos princípios da liberdade sindical.

**952.** O fechamento de escritórios sindicais em razão de uma greve legítima vulnera os princípios da liberdade sindical.

**953.** Ninguém deve ser objeto de sanções por realizar ou intentar realizar uma greve legítima.

**954.** Não se deve impor sanções penais a nenhum trabalhador por participar de uma greve pacífica.

**955.** As sanções penais só devem ser impostas se, no âmbito de uma greve, cometerem-se atos de violência contra as pessoas e a propriedade ou qualquer outra violação grave da lei penal ordinária, e tudo isto de conformidade com as leis e regulamentos que sancionem tais atos.

**956.** As disposições legislativas que impõem sanções relacionadas com uma ameaça de greve são contrárias à liberdade de expressão e aos princípios da liberdade sindical.

**957.** A despedida de trabalhadores em razão de uma greve legítima constitui uma grave discriminação em matéria de emprego pelo exercício de uma atividade sindical lícita, contrária à Convenção nº 98.

**958.** Quando se despedem sindicalistas ou dirigentes sindicais por fatos de greve, o Comitê não pode senão chegar à conclusão de que estão sendo prejudicados por sua ação sindical e de que estão sofrendo discriminação antissindical.

**959.** O respeito aos princípios da liberdade sindical requer que os trabalhadores não sejam despedidos nem lhes neguem a readmissão por

participar de uma greve ou outro tipo de ação reivindicatória. Para estes fins, é irrelevante se a dispensa se produz durante a greve ou depois da mesma. Logicamente, deve ser irrelevante igualmente que a despedida se produza com anterioridade à greve se a finalidade dela é impedir ou punir o exercício do direito de greve.

**960.** O Comitê não considerou equitativas uma série de regras jurídicas que: (a) parecem tratar virtualmente toda ação coletiva direta como uma violação de contrato por parte de quem dela participa; (b) expõem todo sindicato ou funcionário sindical, que instiga a tais violações de contrato, a processos por danos e prejuízos por toda perda em que incorra o empregador como consequência de suas ações; (c) permite a um empregador, que se encontre ante tais medidas, a obter um provimento para impedir o começo (ou a continuação) da conduta ilícita. O efeito cumulativo destas disposições parece privar os trabalhadores da capacidade de declarar-se legitimamente em greve para promover e defender seus interesses profissionais.

**961.** O anúncio por parte do governo da obrigação de trabalhar além da duração normal de trabalho para amenizar os efeitos da greve pode por si mesma influenciar indubitavelmente no desenvolvimento da greve.

**962.** O recurso a medidas extremamente graves como a dispensa de trabalhadores por haver participado de uma greve e recusar sua readmissão, implicam graves riscos de abuso e constituem uma violação da liberdade sindical.

**963.** No caso em que o Tribunal ou a informação reunida determinem que os que foram despedidos estavam empregados em serviços distintos daqueles considerados essenciais no âmbito do convênio coletivo [*convenção ou acordo coletivo*], o Comitê pede ao Governo que adote as medidas necessárias para assegurar que sejam plenamente reintegrados em seus postos anteriores.

**964.** Não se deve privar os trabalhadores despedidos por motivo de sua participação em uma greve dos benefícios de aposentadoria acumulados legitimamente pelos anos trabalhados na empresa.

### ***B. Em caso de extrapolação do exercício do direito de greve***

**965.** Os princípios da liberdade sindical não protegem extrapolações no exercício do direito de greve que consistam em ações de caráter delituoso.

**966.** Não devem se impor sanções penais por atos de greve, salvo nos casos em que não se respeitem as proibições relativas à greve, que estejam em

conformidade com os princípios da liberdade sindical. Qualquer sanção imposta por atividades ilegítimas relacionadas com greves, deve ser proporcional ao delito ou falta cometida, e as autoridades devem excluir o recurso a medidas de encarceramento contra quem organiza ou participa de uma greve pacífica.

**967.** Considerando que certas medidas temporais que haviam sido tomadas pelas autoridades por motivo de uma greve efetuada num serviço essencial (proibição das atividades do sindicato, cessação do desconto das contribuições sindicais etc.) eram contrárias às garantias previstas no artigo 3º da Convenção nº 87, o Comitê assinalou a atenção do governo de que as medidas tomadas pelas autoridades para assegurar a prestação dos serviços essenciais devem guardar proporcionalidade com o fim perseguido sem incorrer em excessos.

**968.** As multas que equivalem a um montante máximo de 500 ou 1.000 salários mínimos por dia de greve abusiva são suscetíveis de ter um efeito intimidatório sobre os sindicatos e inibir suas ações sindicais de reivindicações legítimas, e ainda mais quando o cancelamento da multa se há subordinado à não realização de uma nova greve que seja considerada abusiva.

**969.** O Comitê espera firmemente que as multas que possam ser impostas aos sindicatos por convocar greves ilegais não alcancem um montante que possa provocar a dissolução do sindicato ou ter um efeito intimidatório sobre os sindicatos e inibir suas ações sindicais legítimas, e confia em que o Governo se esforçará por resolver ditas situações através de um diálogo genuíno e franco.

### ***C. Em caso de greves pacíficas***

**970.** As autoridades não devem recorrer a medidas de detenção e encarceramento em casos de organização ou participação de uma greve pacífica e tais medidas comportam graves riscos de abuso e sérias ameaças à liberdade sindical.

**971.** Ninguém deve poder ser privado de liberdade, nem ser objeto de sanções penais pelo mero fato de organizar ou haver participado de uma greve pacífica.

**972.** As sanções penais só são possíveis se, durante a greve, cometerem-se atos de violência contra as pessoas ou contra os bens ou outras infrações de direito comum previstas disposições legais que sancionem tais atos.

**973.** O exercício pacífico (greve e manifestação) dos direitos sindicais pelos trabalhadores não deve chegar a detenções e a relegações (deportação).

**974.** Ao tempo em que destaca a importância de que as atividades sindicais legítimas se desenvolvam de maneira pacífica, o Comitê reitera sua declaração de que a penalização das relações laborais não propicia que estas relações sejam harmoniosas e pacíficas.

#### ***D. Sanções em massa***

**975.** As detenções e as despedidas em massa de grevistas implicam graves riscos de abusos e um perigo sério para a liberdade sindical. As autoridades competentes devem receber instruções apropriadas para que evitem os riscos que essas detenções ou despedidas podem representar para a liberdade sindical.

### **Discriminação em favor dos não grevistas**

**976.** Em relação às medidas para compensar os trabalhadores que não participaram da greve com uma bonificação, o Comitê considerou que tais práticas discriminatórias constituem um obstáculo importante ao direito dos sindicatos de organizar suas atividades.

- **Anotação do Grupe:** Cabe aos trabalhadores decidirem livremente se aderem ou não à greve, não cabendo aos empregadores interferirem, quer seja para punir os aderentes, quer seja para premiar os que não aderirem. Ambas as condutas implicam em interferência na organização sindical dos trabalhadores.

### **Fechamento de empresas em caso de greve**

**977.** Fechamento da empresa, previsto na legislação em caso de greve, atenta contra a liberdade de trabalho dos não grevistas e ignora as necessidades básicas da empresa (manutenção das instalações, prevenção de acidentes e direito de empresários e pessoal de direção a entrar nas instalações da empresa e exercer suas atividades).

- **Anotação do Grupe:** O fechamento da empresa, pura e simplesmente, tende a esvaziar a função da greve e, por isso, é conduta antissindical. No entanto, é possível que esse fechamento ocorra como medida de prevenção contra atos concretos de violência, caso em que será legalmente admissível. Em ambos os casos, os trabalhadores que não aderiram à greve devem ser remunerados normalmente pelos dias em que a empresa não funcionou, já que não deram causa ao fato.

**978.** O exercício do direito de greve e a ocupação do local de trabalho devem

respeitar a liberdade de trabalho dos não grevistas, assim como o direito da direção da empresa de ingressar nas suas instalações.

# Capítulo 11

## Dissolução e suspensão das organizações

**Kelma Lara Costa Rabelo Lima**

Mestre, Servidora do TRT-7ª Região, Membro do GRUPE

### Princípios gerais

**979.** Nos casos que se referem a dissolução, as organizações de trabalhadores só podem dissolver-se de maneira voluntária ou por via judicial.

**980.** Nos casos que se referem a dissolução ou a suspensão das organizações sindicais de um país, o Comitê declara-se profundamente convencido de que não é possível encontrar a solução dos problemas econômicos e sociais pelos quais atravessa um país, isolando as organizações sindicais e suspendendo suas atividades. Muito pelo contrário, somente o desenvolvimento das organizações sindicais livre e independentes e a negociação com elas podem permitir ao governo em questão enfrentar os problemas e resolvê-los na forma mais favorável possível para os interesses dos trabalhadores e da nação.

**981.** O Comitê estima que, em vista das graves consequências que tem para a representação profissional dos trabalhadores a dissolução de seu sindicato, parece preferível para o desenvolvimento das relações laborais que tal medida seja tomada somente como último recurso, depois de haver esgotado outros meios menos drásticos para a organização em seu conjunto.

### Dissolução Voluntária

**982.** Quando a dissolução de uma organização sindical é decidida voluntariamente por um congresso regularmente convocado por todos os trabalhadores interessados, o Comitê considera que dita dissolução - ou as consequências dela derivadas - não podem conceituar-se como um atentado aos direitos sindicais.

### **Dissolução por número insuficiente de filiados**

**983.** A disposição de uma lei segundo a qual um sindicato deva ser dissolvido quando seus efetivos somam menos de 20 ou de 40 membros, segundo se trate de um sindicato de empresa ou de um sindicato profissional, não pode ser considerado por si só uma violação do exercício dos direitos sindicais, sempre que a dissolução venha acompanhada das garantias legais necessárias para impedir toda a possibilidade de abuso na interpretação de tal disposição: a saber o direito de recorrer ante um tribunal de justiça.

**984.** Em um caso que a lei nacional exigia pelo menos 20 pessoas para que pudessem constituir um sindicato e em que um tribunal havia pronunciado a dissolução de um sindicato de trabalhadores da homeopatia devido ao número insuficiente de adesões de pessoas habilitadas por lei a exercer a profissão, o comitê considerou que a medida de dissolução não parecia haver constituído uma violação da liberdade sindical.

**985.** Em um caso que concluiu que a diminuição do número de filiados ao sindicato, até o ponto de não alcançar o mínimo legal de 25, foi consequência de despedidas antissindicais ou de ameaças, o Comitê pediu que se verifique se tais despedidas tiveram caráter antissindicais e se as renúncias de dirigentes sindicais a sua filiação sindical foram resultado de pressões ou de ameaças do empregador, impõe-se as sanções previstas na legislação, reintegre-se em seus postos de trabalho os trabalhadores despedidos e permita-se a reconstituição do sindicato dissolvido.

### **Dissolução e suspensão por via administrativa**

**986.** As medidas de suspensão ou de dissolução por parte da autoridade administrativa constituem graves violações aos princípios da liberdade.

**987.** A dissolução por via administrativa de organizações sindicais constitui uma violação declarada do artigo 4 da Convenção número 87.

### **Cancelamento do registro ou anulação da personalidade jurídica**

**988.** O comitê tem sinalizado que o cancelamento ou a exclusão do registro de uma organização pelo registrador de sindicatos equivale a sua suspensão ou dissolução por via administrativa.



**989.** O cancelamento do registro - que de fato implica a suspensão de suas atividades - por via administrativa de uma organização sindical como consequência de um conflito interno viola gravemente os princípios da liberdade sindical e concretamente o artigo 4 da convenção número 87 que dispõe que as organizações de trabalhadores e empregadores não estão sujeitas a dissolução por via administrativa.

**990.** O cancelamento de um sindicato somente deve ser possível por via judicial.

**991.** As medidas de cancelamento do registro, ainda que se justifiquem não devem excluir a possibilidade de um sindicato solicitar seu registro no momento que se restabeleça uma situação de normalidade.

**992.** Uma legislação na qual um ministro ou as autoridades administrativas podem, à sua total discrição e sem direito de apelação perante os tribunais, ordenar a anulação do registro de um sindicato, é contrária aos princípios da liberdade sindical.

### **Dissolução no âmbito das funções legislativas**

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

**994.** Observando que em virtude de uma disposição legal se anula o registro de sindicatos existentes, o Comitê estimou essencial que a dissolução de organizações de trabalhadores ou de empregadores seja pronunciada pelas autoridades judiciais, a quem unicamente podem garantir o direito de defesa. Este princípio, tem observado o Comitê, é igualmente aplicável quando as medidas de dissolução são tomadas em uma situação de emergência.

### **Motivos de dissolução**

**995.** Privar a dezenas de milhares de trabalhadores de suas organizações sindicais, por ter falhado judicialmente alguns dirigentes ou membros das mesmas que tenham realizado atividades ilegais, constitui uma clara violação dos princípios da liberdade sindical.

**996.** Se tivessem posto de manifesto que alguns membros do sindicato haviam cometido excessos que transbordam o âmbito da atividade sindical habitual, seria possível iniciar ações de correção conforme os ditames legais e segundo o procedimento judicial ordinário, sem por isso acarretar suspensão, e portanto a dissolução de todo movimento sindical.

**997.** Em um caso no qual um representante foi retirado de uma organização sindical, particularmente por irregularidades na gestão financeira, o Comitê considerou que se as autoridades haviam comprovado irregularidades que podem prejudicar o patrimônio social, estes devem processar judicialmente, baseando-se nestas irregularidades as pessoas responsáveis, no lugar de adotar uma medida que equivale a privar o sindicato de toda possibilidade de ação.

**998.** As exigências do desenvolvimento não devem justificar a permanência de todo o movimento sindical de um país em uma situação irregular desde o ponto de vista legal e desta maneira impedir que os trabalhadores exerçam seus direitos sindicais e as organizações desenvolvam normalmente suas atividades. Um desenvolvimento econômico e social equilibrado requer a existência de organizações fortes e independentes que podem participar em dito desenvolvimento.

**999.** Ante as consequências extremamente graves que implica a dissolução de um sindicato para a representação dos trabalhadores no âmbito laboral, o Comitê considera que ditas circunstâncias não podem justificar de modo algum a dissolução de uma federação completa.

**1000.** O comitê recorda que a dissolução de um sindicato é uma medida extrema e que o recurso a ela sobre a base de que um piquete resulta na perturbação de um acontecimento público, na cessação temporal das atividades de uma organização ou na interrupção dos transportes não está evidentemente de conformidade com os princípios da liberdade sindical.

**1001.** Dada as graves consequências que se referem o cancelamento do registro do sindicato para a representação dos trabalhadores, o Comitê considerou que a utilização do nome da empresa na denominação do sindicato não deve merecer o cancelamento do registro do mesmo.

### **Intervenção das Autoridades Judiciais**

**1002.** O Comitê considera que a dissolução das organizações sindicais é uma medida que somente deve produzi-se nos casos de extrema gravidade. Tais dissoluções somente devem produzir-se como consequência de uma decisão

judicial, a fim de garantir plenamente os direitos da defesa.

**1003.** As medidas de suspensão da personalidade jurídica das organizações sindicais implicam graves restrições dos direitos sindicais, e para questões desta natureza os direitos de defesa somente podem estar plenamente garantidos mediante um procedimento judicial ordinário.

**1004.** Toda medida de suspensão ou de dissolução por parte da autoridade administrativa, quando se adote uma situação de emergência, deve acompanhar-se de garantias judiciais normais, incluindo o direito de interposição de recurso ante os tribunais contra dita suspensão ou dissolução.

**1005.** Inclusive em certas circunstâncias, podem justificar-se medidas tendentes a retirar a representação e bloquear os fundos sindicais, para evitar todo risco de arbitrariedade, ditas medidas devem adotar-se por via judicial ou na administrativa.

**1006.** Para uma adequada aplicação do princípio segundo o qual uma organização profissional não deve estar sujeita a suspensão ou dissolução por via administrativa, não é suficiente que a legislação conceda um direito de apelação contra ditas decisões administrativas, senão que os efeitos das mesmas não devem começar antes de transcorrido o prazo legal sem que se haja interposto o recurso de apelação ou uma vez confirmadas tais decisões pela autoridade judicial.

**1007.** A legislação deve eliminar toda possibilidade de suspensão ou dissolução por via administrativa, ou ao menos prever que a decisão administrativa não surtirá efeito até que transcorra um período de tempo razoável para apelar judicialmente e no caso de apelação até que a autoridade judicial se pronuncie sobre os recursos apresentados pelas organizações sindicais afetadas.

**1008.** Os juízes devem poder conhecer a fundo o assunto tratado, a fim de determinar se as disposições no que se baseiam as medidas administrativas recorridas infringem ou não os direitos reconhecidos às organizações profissionais pela Convenção número 87. Com efeito, se a autoridade administrativa tem poder discricionário para registrar ou cancelar o registro de um sindicato, a existência de um recurso judicial de apelação não parece uma garantia suficiente; em tais casos os juízes não podem outra possibilidade que cercar-se de que a legislação tem sido corretamente aplicada. O mesmo problema pode apresentar-se no caso de suspensão ou dissolução de uma organização profissional.

## **Destino dos bens das organizações dissolvidas**

### **A. Princípios Gerais**

**1009.** O Comitê se inspirou no critério de que ao efetuar a dissolução de uma organização, seus bens devem ser postos provisoriamente em depósito e distribuídos definitivamente entre os membros da organização desaparecida ou transferidos a uma organização sucessora. Entende-se como organização sucessora aquela organização ou organizações que perseguem os fins para os quais se constituíram os sindicatos dissolvidos e o fazem com o mesmo espírito.

**1010.** Quando um sindicato deixa de existir, seus bens podem ser transferidos a uma associação sucessora ou divididos de acordo com seus próprios estatutos e quando não existe uma norma estatutária a respeito dos bens, estes devem ser postos à disposição dos trabalhadores referidos.

### **B. Situações de transição para o pluralismo sindical**

**1011.** Enquanto a questão da divisão dos bens sindicais entre diferentes organizações sindicais, como consequência da passagem de uma situação de monopólio sindical a uma situação de pluralismo sindical, o Comitê tem destacado a importância que atribui ao princípio segundo o qual a devolução do patrimônio sindical (incluindo os edifícios), ou na hipótese de que locais sindicais os ponha à disposição do Estado, a distribuição destes bens deve ter por objetivo garantir em pé de igualdade ao conjunto dos sindicatos a possibilidade de desempenhar efetivamente sua atividade com toda independência. Seria desejável que o governo e a totalidade das organizações sindicais interessadas tenham a possibilidade para alcançar, com a maior brevidade possível, um acordo definitivo que permita determinar o destino do patrimônio da antiga organização sindical.

**1012.** Ao examinar um caso relativo ao destino do patrimônio das organizações sindicais de um país ex-comunista em processo de democratização, o Comitê enviou ao governo e ao conjunto das organizações sindicais interessadas buscar, com a maior brevidade, uma fórmula que resolva a questão da atribuição dos fundos a que se refere, de maneira que o governo possa recuperar os bens que correspondam ao cumprimento das funções que assume agora, por uma parte e por outra, que se garante em pé de igualdade, ao conjunto das organizações sindicais, a possibilidade de desempenhar efetivamente sua atividade com toda independência.

**1013.** A melhor maneira de resolver a questão da devolução dos bens dos

sindicatos de um antigo país comunista é mediante um acordo entre o governo e os sindicatos interessados.

# Capítulo 12

## Direito das organizações de trabalhadores e de empregadores de constituir federações e confederações e de filiar-se a organizações internacionais de empregadores e trabalhadores

**Kelma Lara Costa Rabelo Lima**

Servidora do TRT-7ª Região, Mestre, Membro do GRUPE

**Giuseppina Maria Lamboglia Cunto**

Servidora do TRT-7ª Região, Membro do GRUPE

### Constituição de federações e confederações

**1014.** O princípio enunciado no artigo 12 da Convenção número 87, em virtude da qual os trabalhadores devem ter direito a constituir as organizações que estimem convenientes, assim como de filiar-se a elas, implica para as mesmas organizações o direito de constituir as federações e as confederações que estimem convenientes, assim como filiar-se a elas.

**1015.** A adequação da personalidade jurídica pelas organizações de trabalhadores, suas federações e confederações não pode estar sujeita a condições cuja natureza limite o direito de constituir e de filiar-se a federações e confederações que julguem convenientes.

**1016.** Uma disposição pela qual o ministro a seu arbítrio, pode aprovar ou rechaçar a constituição de uma federação geral, não está em conformidade com os princípios da liberdade sindical.

**1017.** A questão de saber se se planeja a necessidade de constituir federações e confederações incumbe somente aos trabalhadores e às organizações de trabalhadores, depois que seu direito de constituí-las haja sido legalmente reconhecido.

**1018.** O comitê recorda que o requisito de um número mínimo excessivamente elevado de sindicatos para estabelecer uma organização de nível superior está em contradição com o artigo 5 da convenção número 87 e com os princípios da liberdade sindical.

**1019.** Uma legislação que impeça a constituição de federações e confederações em que podem unir-se os sindicatos ou federações de diferentes atividades em uma mesma localidade ou região, ou a nível nacional, está em contradição com o artigo 5 da Convenção nº 87 e os princípios da liberdade sindical.

**1020.** É incompatível com o artigo 5 da Convenção número 87 o fato de que pode existir somente uma confederação em um país e que o direito de constituir federações resta necessariamente limitado as federações que podem ser constituídas pelos sindicatos enumeradas na lei por novos sindicatos que podem ser registrados com o consentimento do ministro.

**1021.** O Comitê considera importante o direito de constituir federações que agrupem sindicatos de trabalhadores de distintas profissões e ramos da indústria. A este respeito, a Comissão de especialistas na Aplicação de Convênios e Recomendações tem assinalado, em relação com uma disposição legal que proíbe as organizações de funcionários públicos de filiar-se a organizações ou centrais de trabalhadores industriais ou agrícolas, que esta proibição parece dificilmente conciliável com o artigo 5 da Convenção. Indica ademais que, se bem que a legislação prevê que as organizações de funcionários poderão funcionar entre si e que tal federação será a única reconhecida pelo Estado, esta disposição não parece compatível com o artigo 6 da Convenção que, para a criação das federações e confederações e a filiação a estas organizações superiores, se refere ao artigo 2 da Convenção. Com efeito, em virtude destas disposições, as organizações sindicais, “sem autorização prévia”, têm direito de constituir as federações ou confederações “que estimem convenientes” e de filiar-se a elas.

**1022.** Uma disposição que proíba a federação de sindicatos de distintos departamentos constitui uma restrição do direito das organizações de trabalhadores de constituir federações e confederações, direito reconhecido pelo artigo 5 da Convenção nº 87.

**1023.** As condições exigidas pela legislação para a constituição de federações, pelas que se estabelece, em particular, a obrigação dos sindicatos fundadores que tenham sua base em estados diferentes, de obter do ministério uma autorização prévia, que pode ser negada, está em contradição com os princípios gerais admitidos em matéria de liberdade sindical enquanto o

direito das organizações sindicais de constituir as federações que estimem convenientes.

**1024.** O Comitê recorda que toda legislação que impeça a constituição de federações e confederações em que sindicatos ou federações de diferentes atividades podem unir-se em uma mesma localidade ou região, está em contradição com os princípios da liberdade sindical.

**1025.** Os direitos preferenciais concedidos aos sindicatos mais representativos, não devem compreender o direito exclusivo de constituir federações e aderir-se as mesmas.

### **Filiação a federações e confederações**

**1026.** Toda organização de trabalhadores deve ter o direito de ingressar na federação ou confederação de sua preferência, ao critério do disposto nos estatutos das organizações interessadas. Incumbe a estas últimas decidir se aceitam ou não a filiação da organização interessada, de conformidade com seus próprios regulamentos e estatutos.

**1027.** Em um grupo em que o governo haja imposto a uma confederação a filiação de cinco novas organizações, o Comitê considerou que tais ações podem dar lugar a que as autoridades, ao intervir diretamente na composição dos mandantes de uma dada organização, influenciaram no resultado das eleições ou das atividades desta organização sindical.

**1028.** Todos os trabalhadores devem ter direito a exercer livremente suas atividades de defesa e de promoção de seus interesses econômicos e sociais através das centrais sindicais de sua eleição.

**1029.** As organizações de funcionários públicos devem poder filiar-se, se estimassem convenientes, as federações ou confederações de trabalhadores do setor privado se os estatutos destas o permitissem.

**1030.** Uma disposição legal que proíbe as organizações de funcionários públicos de filiar-se a organizações ou centrais de trabalhadores industriais parece dificilmente conciliável com o artigo 5 da Convenção nº 87.

**1031.** O fato de que o governo negue aos sindicatos agrícolas a permissão de filiar-se a uma central nacional de organização de trabalhadores que compreende a sindicatos industriais constitui uma violação do artigo 5 da Convenção.



**1032.** A proibição de uma filiação direta de certas pessoas a federações ou confederações é contrária aos princípios da liberdade sindical. Corresponde as organizações determinar as regras relativas a filiação.

**1033.** Corresponde aos estatutos das federações de um setor da atividade determinar o número e a natureza das organizações que a conformam.

## **Direito das federações e confederações**

**1034.** Para poder defender melhor os interesses de seus mandantes, as organizações de trabalhadores e empregadores tem direito de constituir as federações e confederações que estimem convenientes, as quais, por sua parte, devem desfrutar dos distintos direitos que se reconhecem as organizações de base, especialmente o que respeita a liberdade de funcionamento, de atividades e de programas de ação.

**1035.** Cabe aos estatutos sindicais determinar as condições de eleição dos dirigentes sindicais das confederações.

- **Anotação do Grupe:** É de incumbência dos estatutos estabelecerem as condições eleitorais, os requisitos para votar e ser votado, o modelo eleitoral, os períodos da eleição e a duração do mandato sindical. Ver anotações ao verbete nº 591, sobre a liberdade das entidades sindicais em organizarem seus processos eleitorais.

## **Filiação a organizações internacionais de trabalhadores e de empregadores**

### **A. Princípios Gerais**

**1036.** A solidariedade sindical internacional constitui um dos objetivos básicos de todo movimento sindical e tem inspirado a norma contida no artigo 5 da Convenção nº 87, segundo a qual toda organização, federação ou confederação tem o direito de filiar-se a organizações internacionais de trabalhadores e de empregadores.

**1037.** Os sindicatos e federações devem ser livres para filiar-se àquelas federações ou confederações internacionais que estimem convenientes sem intervenções das autoridades políticas.

**1038.** O artigo 5 da Convenção é somente o reconhecimento, como

indicam os trabalhos preparatórios do instrumento, da solidariedade de interesses que une os trabalhadores por uma parte e os empregadores por outra; esta solidariedade não se limita nem a uma empresa nem a um ramo de atividades determinados, nem se quer a economia nacional, senão que se estenda a economia internacional inteira. Este direito corresponde por outra parte a prática seguida pela Organização das Nações Unidas e a Organização Internacional do Trabalho, ao haver reconhecido ambas formalmente as organizações internacionais de trabalhadores e empregadores associando-as diretamente a seus trabalhos.

**1039.** O Comitê destacou a importância que atribui ao fato de que não se ponha obstáculo algum à livre filiação das organizações de trabalhadores a uma organização internacional de trabalhadores de sua escolha.

**1040.** O Comitê estimou que pode ter certa justificativa a opinião expressa por um querelante de que o princípio segundo o qual as organizações de trabalhadores têm o direito de filiar-se a organizações internacionais de trabalhadores, implica também de dar por terminada a filiação.

### ***B. Intervenção das autoridades públicas***

**1041.** Uma legislação que subordina a filiação internacional de um sindicato a autorização do governo é incompatível com o princípio de filiação livre e voluntária dos sindicatos a organizações internacionais.

**1042.** Quando uma organização nacional trata de filiar-se a uma organização internacional de trabalhadores, a questão referente às condições a que a primeira, submete sua solicitação e a questão da mesma está ou não de acordo com a organização internacional, enquanto a atitude desta última frente a qualquer problema político, concernente unicamente às organizações implicadas; ainda quando o descordo poderá influir na decisão da organização nacional de conseguir manter ou retirar a filiação internacional, ele não deve dar pé a uma intervenção governamental.

### ***C. Consequências da filiação internacional***

**1043.** A assistência ou apoio que possa prestar qualquer organização sindical internacional para a constituição, defesa ou desenvolvimento de organizações sindicais nacionais é uma atividade sindical legítima, inclusive quando a orientação sindical que se pretende não corresponde à existente ou às existentes no país.

**1044.** Uma lei que disponha a proibição de toda organização com respeito a qual existem provas de que se encontra sob a influência ou a direção de qualquer órgão externo e de toda organização com respeito a qual existam provas de que recebe ajuda financeira e quaisquer outros benefícios de origem externa, salvo que o governo tenha aprovado tal ajuda financeira ou benefícios e que se recebam por seu auxílio, é incompatível com os princípios que figuram no artigo 5 da Convenção nº. 87, à medida em que essas disposições se apliquem ao direito dos sindicatos de constituir federações e confederações.

**1045.** A concessão de vantagens derivadas da filiação internacional de uma organização sindical, não deve ir em detrimento da legalidade, ficando entendido que a mesma lei não deve ser de natureza tal que anule todo significado a dita filiação.

**1046.** Uma legislação que proíba a um sindicato nacional receber assistência pecuniária de uma organização internacional de trabalhadores a que esteja filiado, despreza os princípios relativos ao direito de filiar-se a organizações internacionais.

**1047.** Os sindicatos ou as organizações de empregadores não devem ter que obter uma autorização prévia para poder beneficiar-se de uma assistência financeira internacional em matéria de atividades sindicais ou empresariais.

**1048.** Todas as organizações nacionais de trabalhadores e de empresários devem gozar do direito de receber assistência financeira de organizações internacionais de trabalhadores ou empresários inclusive se não estiverem filiadas as mesmas.

**1049.** O princípio segundo o qual as organizações nacionais de trabalhadores têm o direito de filiar-se a organizações internacionais implica para as mesmas o direito de manter-se em contato e, especialmente, de trocar suas publicações sindicais.

**1050.** O direito de filiar-se a organizações internacionais de trabalhadores implica o direito dos representantes dos sindicatos nacionais de manter-se em contato com as organizações internacionais as que estão filiados e participar de suas atividades e a desfrutar dos benefícios que supõe dita filiação.

**1051.** É uma atividade sindical plenamente legítima que um movimento sindical busque assessoramento e apoio de outros movimentos sindicais bem conceituados na região para lhe ajudar a desenvolver as organizações sindicais nacionais, embora a tendência do sindicato não corresponda com a tendência do país e qualquer visita nesse sentido representa uma atividade sindical

normal.

**1052.** O direito das organizações sindicais nacionais a enviar representantes aos congressos sindicais internacionais é consequência normal de seu direito de filiar-se a organizações internacionais de trabalhadores.

**1053.** Os dirigentes de organizações de trabalhadores e de empresários devem desfrutar das facilidades adequadas para o desempenho de suas funções incluindo o direito a sair do país quando suas atividades em favor das pessoas que apresentam assim o requeiram da mesma maneira também a livre circulação de tais representantes deve

**1054.** A visita a organizações sindicais nacionais filiadas e a participação em seus congressos são atividades normais de organizações internacionais de trabalhadores sob reserva da legislação nacional sobre a admissão de estrangeiras.

**1055.** As formalidades a que estão sujeitas os sindicatos e os dirigentes sindicais para entrar no território de um Estado ou ajudar os atos sindicais, devem estar embasadas em critérios objetivos e não estar sujeitas a discriminação antissindical.

**1056.** O Comitê reconheceu que a negativa de conceder um passaporte ou visto e mais geralmente a proibição de entrar no País a cidadãos estrangeiros são assuntos que concernem à soberania do Estado.

**1057.** Embora reconheça que a denegação de vistos a estrangeiros é uma questão de soberania nacional, o Comitê pede ao governo que tenha por bem velar para que os trâmites que se exigem a sindicalistas internacionais para entrar no país se fundamentem em critérios objetivos não antissindicais.

**1058.** As formalidades exigidas a sindicalistas para sair do país a fim de participar em reuniões internacionais têm que fundamentar-se em critérios objetivos e isentos de discriminação antissindical para evitar o risco de infringir o direito das organizações sindicais nacionais a enviar representantes aos congressos sindicais internacionais.

**1059.** Em geral as autoridades não devem reter documentos oficiais por causa da filiação de uma pessoa a uma organização de trabalhadores visto que tais documentos são às vezes um requisito indispensável para poder realizar certos atos importantes, por exemplo, para poder conseguir ou conservar um emprego. Isto é ainda mais essencial quando se trata de pessoas com uma posição importante nessa organização, visto que esse fato pode impedir-lhes o exercício de suas funções, tais como viajar para assistir a uma reunião oficial.

**1060.** A imposição de sanções, como por exemplo a proibição ou o controle das viagens ao estrangeiro por motivos sindicais constitui uma violação da liberdade sindical.

**1061.** A participação nos trabalhos das organizações internacionais deve fazer-se dentro do âmbito do princípio de independência do movimento sindical. Dentro deste princípio deve dar-se o maior espaço para que os representantes das organizações sindicais participem dos trabalhos das organizações internacionais de trabalhadores a que se encontram filiadas as organizações que representam.

**1062.** Os governos sempre têm o direito de adotar as medidas necessárias para garantir a ordem pública e a segurança nacional, o que inclui a verificação do objetivo da visita ao país de pessoas contra as que existem fundadas suspeita desde ponto de vista. As autoridades devem realizar a verificação em cada caso concreto dentro do mais breve prazo possível e tratar de estabelecer, sobre a base de critérios objetivos, se existem fatos que pudessem realmente dar lugar a que se perturbem a ordem e a segurança pública. Seria ideal que em situações semelhantes se trate de chegar a um acordo mediante explicações adequadas que permitam esclarecer sua respectiva posição as autoridades e aos dirigentes e organizações interessadas.

## **Participação em reuniões da OIT**

**1063.** O Comitê considerou sumamente lamentável que um fato relacionado diretamente com uma greve iniciada por motivo de uma legislação sobre salários haja tido por efeito impedir a um membro trabalhador assistir a uma reunião do Conselho de Administração; a independência do Poder Judiciário, uma vez iniciados os procedimentos, não pode ser invocada pelo governo como justificação de uma ação que admite haver iniciado ele mesmo. Por conseguinte, o Comitê chamou a atenção do governo sobre a importância que o próprio Conselho de Administração dá ao princípio estabelecido no artigo 40 da Constituição, segundo o qual os membros do Conselho de Administração devem gozar dos privilégios e imunidades que sejam necessários para exercer com toda independência suas funções.

**1064.** É importante que nenhum delegado ante um organismo ou uma conferência da OIT, nem nenhum membro do Conselho de Administração, seja importunado de forma tal que se lhe impeça ou dificulte o cumprimento de seu mandato ou por ter cumprido dito mandato.

**1065.** Incumbe ao governo tanto abster-se de tomar medidas destinadas a dificultar o exercício das funções de um delegado a uma conferência da OIT como empregar sua influência e adotar todas as disposições razoáveis para assegurar que dito delegado não seja de modo algum prejudicado pela aceitação de tais funções ou por sua conduta como delegado e que durante sua ausência não se apliquem contra ele medidas baseadas em outros motivos senão que se espere seu regresso a fim de que se pode estar em situação de defender-se.

**1066.** Uma decisão governamental que exige que os representantes dos trabalhadores que desejem assistir a uma reunião internacional fora do país obtenham uma permissão para sair do país não é compatível, no caso dos membros do Conselho de Administração, com o princípio estabelecido no artigo 40 da Constituição da OIT.

**1067.** Em termos gerais o fato de que o Estado negue a funcionário seu, que exerce funções sindicais, a autorização necessária para participar de uma reunião consultiva organizada pela OIT, não constitui a juízo do Comitê, uma violação dos princípios da liberdade sindical, a menos que tal negativa se funde no exercício pelo interessado de ditas funções e atividades sindicais.

**1068.** A participação como sindicalista em debates organizados pela OIT constitui uma atividade sindical legítima e o governo não deve negar os documentos de saída necessários por estes motivos.

**1069.** O Comitê destacou a importância especial que atribui ao direito dos representantes dos trabalhadores e dos empregadores a assistir e participar de reuniões de organizações internacionais de trabalhadores e empregadores assim como da OIT.

- **Anotação do Grupe:** A OIT-Organização Internacional do Trabalho se reúne anualmente na Conferência, a qual funciona como a grande assembleia do organismo internacional, cuja composição é tripartite (representantes de trabalhadores, empregadores e do Poder Público). Normalmente, a Conferência ocorre no início do mês de junho de cada ano.

**1070.** Além da proteção específica concedida aos membros do Conselho de Administração em virtude do artigo 40 da Constituição da OIT, para permitir-lhe exercer suas funções relacionadas com a Organização com toda independência, a participação em qualidade de sindicalistas nas reuniões organizadas pela OIT é um direito sindical fundamental. Incumbe, por conseguinte, aos governos de todos os membros da OIT, abster-se de toda medida que impeça a um

representante de uma organização de empregadores ou de trabalhadores exercer seu mandato com plena liberdade e independência. Em particular, um governo não deve reter os documentos necessários para tais fins.

**1071.** O Comitê considera que a proibição de que uma mesma pessoa, trabalhador ou empregador, participe mais de uma vez das conferências internacionais do trabalho como delegado ou conselheiro técnico viola os princípios da liberdade sindical e concretamente os artigos 3 e 5 da Convenção nº 87.

# Capítulo 13

## Proteção contra a discriminação antissindical

**José Rogério de Andrade Silva**

Sindicalista, graduado em Direito, Advogado, membro do Grupe

### Princípios gerais

**1072.** A discriminação antissindical representa uma das mais graves violações da liberdade sindical, já que pode pôr em perigo a própria existência dos sindicatos.

- **Anotação do Grupe:** Considerando vários casos de condutas atentatórias à liberdade sindical, verificados ao longo da história em diversos países, anotam-se os seguintes:
  1. *Agency shop*: trata-se de cláusula pela qual se impõem contribuições sindicais, compulsoriamente, embora não exija a filiação ao sindicato.
  2. *Closed shop*: proibida nos EUA e, de lá, em vários outros países, exige a filiação a determinado sindicato como condição ao emprego; assim, quem não for sindicalizado não será contratado.
  3. *Company Union*: é forma de ingerência sindical, em que o empregador controla o sindicato profissional, direta ou indiretamente. Comum nos sindicatos fantasmas, é proibida pela Convenção 98-OIT.
  4. *Maintenance of membership* (manutenção de filiação): esta cláusula obriga o empregado a se manter filiado a determinada entidade sindical, durante a vigência de acordo ou convenção coletiva, condicionando, assim, a manutenção de seu emprego.
  5. *Mise à l'index* (lista suja): elaborada pelo sindicato ou em acerto com empresas, visa a excluir do mercado de trabalho pessoas que, apesar de não sindicalizadas, tenham alguma militância sindical. Pode ser que o próprio sindicato oriente os trabalhadores a não manterem qualquer relação com tais pessoas, minando, assim, as oposições.
  6. *Preferential shop*: Dentre as cláusulas que criam preferências, esta se destaca em face da prioridade que estabelece aos sindicalizados na admissão no emprego. Na CLT, era permitida pelo art. 544, I, depois rechaçada pela Orientação Jurisprudencial nº 20 da Seção de Dissídios Coletivos do Tribunal Superior do Trabalho. Cláusulas preferenciais são inconstitucionais e ofendem a liberdade sindical.



7. *Union shop*: cláusula que obriga a filiação sindical para que o trabalhador continue no emprego, mesmo que a condição de filiado não tenha sido exigido para sua admissão, inicialmente. É dado, então, prazo para filiação, sob pena de ruptura contratual.

8. *Yellow dog contracts*: na contratação, o empregado se compromete a não se filiar ao sindicato de sua categoria após a admissão no emprego.

Como se vê, há vedação às condutas antissindiais comissivas e omissivas, isto é, tanto àquelas que envolvam os atos de admissão ou manutenção no emprego, quanto às que levam a uma recusa em contratar. Na verdade, se uma empresa deixa de contratar um trabalhador por verificar que ele possui atuação sindical, pratica ato comissivo-omissivo.

**1073.** Os atos que objetivem que o emprego se sujeite à condição de que um trabalhador ou uma trabalhadora não se filie ou abandone sua filiação sindical constituem uma violação do artigo 1 da Convenção nº 98.

**1074.** Nenhuma pessoa deve ser objeto de discriminação no emprego por causa de sua atividade ou filiação sindical legítima, se presente ou passada.

**1075.** Ninguém deve ser despedido ou objeto de medidas prejudiciais no emprego por causa de sua filiação sindical ou pela realização de atividades sindicais legítimas e é importante que na prática se proíbam e sancionem todos os atos de discriminação relacionados ao emprego.

**1076.** Nenhuma pessoa deve ser objeto de discriminação ou de prejuízo no emprego por causa de sua atividade ou filiação sindical legítima, e deve-se sancionar as pessoas responsáveis pela comissão de tais atos.

**1077.** Ninguém deve ser prejudicado por suas atividades sindicais legítimas, e os casos de discriminação antissindical devem ser tratados de maneira rápida e eficaz pelas instituições competentes.

**1078.** Tendo em vista que umas garantias inadequadas contra os atos de discriminação antissindical, em particular contra os despedidos, podem ter por efeito o desaparecimento dos próprios sindicatos, quando se trata de organizações limitadas aos trabalhadores de uma só empresa, devem contemplar outras medidas com o fim de garantir aos dirigentes de todas as organizações, aos delegados e aos membros dos sindicatos, uma proteção mais completa contra todo ato de discriminação.

**1079.** O Comitê considerou que não lhe corresponde determinar nos Estados federais, quais são as normas internas que regulam a proteção contra a discriminação antissindical e, concretamente, se devem ser aplicáveis as normas de aplicação geral ou as da província de que se trate. Porém, com

independência das leis processuais ou substantivas que se apliquem nas províncias de um estado federal aos funcionários ou empregados públicos, corresponde-lhe avaliar se as medidas concretas de discriminação antissindical alegadas estão ou não em conformidade com as convenções da OIT ratificadas e com os princípios da liberdade sindical.

## **Trabalhadores amparados pela proteção**

**1080.** A proteção contra a discriminação antissindical aplica-se aos filiados sindicais e ex-representantes sindicais da mesma maneira que aos dirigentes sindicais em exercício.

**1081.** Ninguém deve sofrer prejuízo algum no emprego por causa de sua filiação sindical, inclusive se o sindicato de que se trata não é reconhecido pelo empregador como representante da maioria dos trabalhadores interessados.

**1082.** A proteção contra os atos de discriminação antissindical não é suficiente se um empregador pode recorrer à subcontratação como meio de contornar, na prática, os direitos de liberdade sindical e negociação coletiva.

**1083.** O Comitê, mesmo tendo em conta que se tratava de um país onde haviam existido condições muito próximas as da guerra civil, considerou que as restrições especiais destinadas a evitar a sabotagem nas empresas de utilidade pública de nenhuma maneira devem dar lugar a medidas de discriminação antissindical.

**1084.** O Comitê observou que o artigo 8º da Convenção nº 151 permite certa flexibilidade na eleição de procedimentos para a solução de conflitos que afetem os funcionários públicos, desde que inspirem a confiança das partes interessadas. O próprio Comitê tem afirmado, a respeito de queixas por práticas antissindicais nos setores tanto público como privado, que tais queixas devem ser normalmente examinadas no país no marco de um procedimento que, além de rápido, seja não só imparcial, mas que assim o pareça às partes interessadas.

## **Formas de discriminação**

### **A. Princípios gerais**

**1085.** Não cabe ao Comitê pronunciar-se sobre a questão da ruptura dos contratos de trabalho por despedida, senão no caso em que o motivo da

despedida implique uma medida de discriminação antissindical.

**1086.** A proteção contra a discriminação antissindical deverá exercer-se especialmente contra todo ato que tenha por objeto despedir um trabalhador ou prejudicá-lo em qualquer outra forma, por causa de sua filiação sindical ou sua participação em atividades sindicais fora do local de trabalho ou, com o consentimento do empregador, durante a jornada de trabalho.

**1087.** A proteção contra os atos de discriminação antissindical deve abranger não só a contratação e a despedida, mas também qualquer ato discriminatório que se adote durante o emprego e, em particular, as medidas que comportem transferências, postergação ou outros atos prejudiciais.

**1088.** Os casos de discriminação antissindical podem variar em sua natureza. Não se limitam à despedida, a redução de pessoal ou a cessação de serviços, eles incluem também qualquer ato de represália contra um trabalhador que exerça atividades sindicais, por exemplo a suspensão.

### ***B. Discriminação durante a contratação***

**1089.** Os trabalhadores têm muitas dificuldades de ordem prática para provar a natureza real de sua despedida ou da recusa de um emprego, especialmente quando se examina o problema dentro do contexto das listas negras, prática cuja força reside precisamente em seu caráter secreto. Se é certo que para os empregadores é importante obter informações sobre seus eventuais assalariados, não é menos certo que aos trabalhadores que em outros tempos tenham estado filiados a um sindicato ou tenham desenvolvido atividades sindicais se lhes deve comunicar da informação que se tenha sobre eles, oferecendo-lhes a oportunidade de impugná-la, especialmente se é errônea e se tenha sido obtida de uma fonte que não seja digna de crédito. Ademais, nestas condições, os trabalhadores interessados seriam mais propensos a instituir um procedimento legal já que se achariam em uma melhor posição para demonstrar a real natureza de sua dispensa ou a recusa do emprego.

**1090.** Com respeito aos comitês especiais instituídos em virtude de uma lei e encarregados por conceder ou denegar os “certificados de lealdade”, que certos trabalhadores das empresas de utilidade pública necessitam para ser contratados, ou confirmados em seus postos, o Comitê recomendou que convém cuidar de que em nenhum caso os comitês especiais possam utilizar-se de forma tal que se produza uma discriminação antissindical.

**1091.** A legislação deve prever a possibilidade de interpor recurso por

discriminação no momento da contratação, ou seja, inclusive antes que os trabalhadores possam ser considerados como “empregados”.

**1092.** O Comitê tem expressado o temor de que o uso do polígrafo nas entrevistas de contratação possa levar a discriminações antissindicais.

### ***C. Discriminação durante o emprego***

**1093.** A não renovação de um contrato que responda a motivo de discriminação antissindical constitui um prejuízo na acepção do artigo 1º da Convenção num. 98.

**1094.** Em certas circunstâncias, o emprego de trabalhadores com sucessivas renovações de contrato por tempo determinado durante vários anos pode ter impacto sobre os direitos sindicais.

**1095.** Em certas circunstâncias, o emprego de trabalhadores com sucessivas renovações de contrato por tempo determinado durante vários anos pode ser um obstáculo ao exercício dos direitos sindicais.

**1096.** Os contratos de trabalho por tempo determinado não devem ser utilizados deliberadamente para fins antissindicais.

**1097.** O Comitê convida o Governo a examinar com as organizações de trabalhadores e de empregadores mais representativas, a maneira de assegurar que o recurso sistemático aos contratos por tempo determinado no setor de exportação não tradicional não obstaculize na prática, o exercício dos direitos sindicais.

**1098.** Os atos de assédio e intimidação perpetrados contra os trabalhadores por motivo de sua afiliação sindical ou de suas atividades sindicais legítimas, embora não impliquem necessariamente prejuízo em seu emprego, podem desencorajá-los de se afiliarem às organizações de sua escolha, o qual constitui uma violação de seu direito de sindicalização.

**1099.** A concessão de gratificações ao pessoal não afiliado a organização sindical – ainda que não seja a totalidade dos trabalhadores não afiliados – excluindo delas a todos os trabalhadores afiliados no momento que existe um conflito coletivo é um ato de discriminação antissindical contrário à Convenção num. 98.

**1100.** Ameaçar e intimidar diretamente os membros de uma organização de trabalhadores e obriga-los a comprometer-se em romper os vínculos com sua

organização, sob ameaça de despedida supõe negar os direitos de liberdade sindical destes trabalhadores.

**1101.** As obrigações contraídas pelo governo nos termos da Convenção num. 98 e os princípios da liberdade contra a discriminação antissindical não só abarcam atos de discriminação direta (como descida, despedida, transferências frequentes etc.), mas também a necessidade de proteger os trabalhadores sindicalizados contra ataques mais sutis que podem resultar de omissões. Neste sentido, as mudanças de proprietário não devem privar aos empregados do direito de negociação coletiva, nem prejudicar direta ou indiretamente a situação dos trabalhadores sindicalizados e suas organizações.

**1102.** O comitê chama a atenção sobre o risco que a abertura de procedimentos administrativos sem bases suficientes tenha efeitos intimidatórios sobre os dirigentes sindicais.

**1103.** As transferências de trabalhadores por motivos não relacionados com a filiação ou às atividades sindicais dos trabalhadores não estão cobertas pelo artigo 1º da Convenção núm. 98.

#### ***D. Despedidas discriminatórias***

**1104.** A despedida de um trabalhador devido à sua filiação a uma organização ou suas atividades sindicais, viola os princípios da liberdade sindical.

**1105.** A subcontratação acompanhada de despedidas de dirigentes sindicais pode constituir uma violação do princípio de que ninguém deve ser prejudicado em seu emprego como consequência de sua filiação ou atividades sindicais.

**1106.** Em certos casos em que na prática, a legislação nacional permite aos empregadores, desde que paguem a indenização prevista por lei em todos os casos de despedidas sem justa causa, despedir um trabalhador, se o motivo real é sua filiação a um sindicato ou sua atividade sindical, não é concedida uma proteção suficiente contra os atos de discriminação antissindical abrangidos pela Convenção num 98.

**1107.** Nos casos de dispensas antissindicais, os sindicatos em nível de empresa que tenham sido recentemente estabelecidos, estão propensos a sofrer consequências adversas que ameaçariam sua própria existência, no caso em que a totalidade de seus dirigentes e um grande número de seus filiados serem demitidos.

**1108.** Quando as condições de emprego dos funcionários públicos preveem a liberdade de recrutamento e despedida, o exercício do direito de despedida não deve, em nenhum caso, ter por motivo a função ou as atividades sindicais de pessoas que podem ser objeto de tais medidas.

**1109.** Não somente a despedida, mas também a aposentadoria compulsória, decorrentes de atividades sindicais lícitas, seria contrária ao princípio segundo o qual ninguém deve ser discriminado no emprego por sua filiação ou suas atividades sindicais.

**1110.** Em um caso, o Comitê considerou que dificilmente pode aceitar como coincidência alheia às atividades sindicais o fato de que os chefes de departamento decidiram, imediatamente depois de declarar-se uma greve, convocar juntas de disciplina que, baseando-se nas folhas de serviço do pessoal, ordenaram não só a despedida de vários grevistas, mas também de sete membros do comitê de empresa.

**1111.** Não se devem autorizar os atos de discriminação antissindical sob pretexto de despedida por razões econômicas.

- **Anotação do Grupe:** Nos casos de necessidade de redução do quadro de trabalhadores, por razões econômicas, os portadores de estabilidade, a exemplo dos diretores sindicais e membros das comissões de prevenção de acidentes do trabalho, devem ser os últimos do rol dos dispensáveis.

**1112.** Os programas de redução de pessoal não devem ser utilizados para levar a cabo atos de discriminação antissindical.

**1113.** A reestruturação de uma empresa não deve prejudicar direta nem indiretamente, a situação dos trabalhadores sindicalizados e de suas organizações.

**1114.** Não faz parte das competências do Comitê pronunciar-se sobre alegações relativas aos programas de reestruturação, inclusive se supõem despedidas coletivas, exceto se tais programas conduziram para atos de discriminação ou ingerência antissindical.

**1115.** A liquidação e a extinção da pessoa jurídica sob a qual opera uma empresa não devem ser utilizadas como pretexto para a prática de atos de discriminação antissindical e não devem constituir um obstáculo à determinação, por parte das autoridades competentes, da existência ou não de atos de discriminação antissindical e, no caso de se verificar tais práticas, para a sanção de tais atos ilícitos e o devido ressarcimento dos trabalhadores

afetados.

**1116.** A juízo do Comitê, as conversações bipartites e o procedimento administrativo de autorização para proceder a dispensa, não garantem proteção adequada aos trabalhadores contra os atos de discriminação antissindical visto que, aparentemente, a legislação vigente permite que um empregador invoque simplesmente “a falta de harmonia nas relações de trabalho” para justificar a dispensa de trabalhadores que se limitam a exercer um direito fundamental em conformidade com os princípios da liberdade sindical.

## **Dirigentes e delegados sindicais**

### **A. Princípios gerais**

**1117.** Um dos princípios fundamentais da liberdade sindical é que os trabalhadores gozem de proteção adequada contra os atos de discriminação antissindical em relação com seu emprego – tais como dispensa, descida de grau, transferência e outras medidas prejudiciais – e que dita proteção é particularmente necessária tratando-se de delegados sindicais, porque para poder cumprir suas funções com plena independência deve ter a garantia de que não serão prejudicados em razão do mandato que detenham no sindicato. O Comitê considerou que tal garantia, no caso de dirigentes sindicais é também necessária para dar cumprimento ao princípio fundamental de que as organizações de trabalhadores têm de contar com o direito de escolher seus representantes com plena liberdade.

**1118.** O Comitê chamou a atenção para a Convenção (num. 135) e a Recomendação (num. 143) sobre os representantes dos trabalhadores, 1971, nos que se estabelece expressamente que os representantes dos trabalhadores na empresa deverão gozar de proteção eficaz contra todo ato que possa prejudica-los, incluindo a despedida por razão de sua condição de representante dos trabalhadores, de suas atividades como tal, de sua afiliação ao sindicato ou de sua participação na atividade sindical, sempre que atuem conforme as leis, contratos coletivos ou outros acordos comuns em vigor.

**1119.** O princípio segundo o qual um trabalhador ou um dirigente sindical não deve sofrer prejuízo por suas atividades sindicais, não implica necessariamente que o fato de ter um mandato sindical confere a seu titular uma imunidade contra uma eventual despedida qualquer que seja a causa.

**1120.** Uma política deliberada de transferências frequentes de pessoas que desempenham funções sindicais pode afetar seriamente a eficácia das

atividades sindicais.

### ***B. Listas negras***

**1121.** A prática consistente em estabelecer listas negras de dirigentes sindicais e sindicalistas constitui uma grave ameaça para o livre exercício dos direitos sindicais e, em geral, os governos devem tomar medidas enérgicas para combater tais práticas.

### ***C. Dispensa de dirigentes sindicais***

**1122.** O comitê indicou que uma das formas de assegurar a proteção dos delegados sindicais é dispor que não poderão ser despedidos enquanto estão no exercício de suas funções, nem durante um período determinado a partir do momento em que as cessem, salvo, naturalmente, em caso de falta grave.

**1123.** A dispensa de sindicalistas por se ausentar do seu emprego, sem o consentimento do empregador, a fim de concorrer, por exemplo, a um curso de educação operária, não pareceria constituir por si uma violação da liberdade sindical.

**1124.** O comitê não pode aceitar que a ausência do trabalho em um dia festivo, constitua uma falta disciplinar que tenha por consequência a despedida de um dirigente sindical.

**1125.** Em um caso em que os dirigentes sindicais podem ser despedidos sem indicação do motivo, o Comitê pediu ao governo que tome medidas com vistas a sancionar os atos de discriminação antissindical e possibilitar vias de recurso para os que sejam objeto de tais atos.

**1126.** Em nenhum caso um dirigente sindical deve poder ser despedido pelo simples fato de apresentar uma pauta de reivindicações; constitui isto um ato de discriminação sumamente grave.

**1127.** Uma recomendação do presidente de um sindicato sobre uma proposta de um empregador é um ato lícito no contexto da negociação coletiva e deve ser protegido como atividade sindical lícita.

**1128.** De acordo com as conclusões de um tribunal, uma das razões essenciais da dispensa de um dirigente sindical foi a de que exercia certas atividades sindicais em horas que pertenciam a seu empregador, ocupando o pessoal de seu empregador para fins sindicais e utilizando sua posição na empresa para exercer pressões indevidas sobre outro empregado, tudo isso



sem o consentimento do empregador. O Comitê considerou que, quando as atividades sindicais se cumprem nessa forma, a pessoa interessada não pode invocar a proteção da Convenção nº 98 ou, em caso de dispensa, alegar que foram violados seus legítimos direitos sindicais.

**1129.** Em um caso em que se havia despedido um dirigente sindical, que foi reintegrado poucos dias depois, o Comitê assinalou que a dispensa de dirigentes sindicais em razão de sua função ou atividades sindicais é contrário ao artigo 1º da Convenção num. 98, e pode supor uma intimidação que obstaculize o exercício de suas funções sindicais.

**1130.** A despedida de dirigentes sindicais por causa de sua função ou atividades sindicais, mesmo que sejam reintegrados depois, é contrário ao artigo 1º da Convenção num. 98, e em caso de se comprovar que foi uma despedida pode supor uma intimidação que obstaculize o exercício de suas funções sindicais.

**1131.** Especialmente nas fases iniciais da sindicalização em um local de trabalho, as despedidas dos representantes sindicais podem comprometer fatalmente as tentativas incipientes dos trabalhadores de exercer seu direito liberdade sindical, não somente porque os privam de seus representantes, mas porque tem um efeito intimidatório sobre outros trabalhadores que podem estar interessados em assumir funções de representação sindical ou simplesmente em filiar-se a um sindicato.

**1132.** A respeito dos motivos de dispensa, as atividades dos dirigentes sindicais têm de ser examinadas dentro do contexto de situações particulares que podem ser especialmente apertadas e difíceis em caso de conflitos laborais e de movimentos grevistas.

**1133.** Em um caso relativo a um grande número de dispensas de dirigentes sindicais e de outros sindicalistas, o Comitê considerou que seria particularmente apropriado que o governo efetuasse uma investigação a fim de estabelecer as verdadeiras razões de tais medidas.

### **Necessidade de uma proteção rápida e eficaz**

**1134.** É necessário que a legislação estabeleça de maneira explícita recursos e sanções contra atos de discriminação antissindical com objeto de assegurar a eficácia prática do artigo 1º da Convenção num. 98.

**1135.** Quando um governo está comprometido a garantir com medidas

apropriadas o livre exercício dos direitos sindicais, para que esta garantia seja realmente eficaz deve estabelecer-se, se necessário, medidas de proteção em favor dos trabalhadores contra os atos de discriminação sindical no emprego.

**1136.** Em virtude da Convenção num. 98, os governos devem tomar medidas sempre que seja necessário, para que a proteção dos trabalhadores seja eficaz, o que implica, evidentemente, que as autoridades terão de abster-se de todo ato que possa provocar ou tenha por objeto provocar uma discriminação contra o trabalhador no emprego por causas sindicais.

**1137.** Enquanto se garanta de maneira efetiva a proteção contra os atos de discriminação antissindical, os métodos que se adotem para garanti-la aos trabalhadores podem variar de um Estado a outro, porém se tais atos de discriminação se produzirem, o governo interessado deve, qualquer que sejam os métodos utilizados normalmente, tomar todas as medidas que considere necessárias para remediar esta situação.

**1138.** O governo é responsável pela prevenção de todo ato de discriminação antissindical e que deve zelar para que todas as queixas contra práticas discriminatórias desta natureza sejam examinadas nos termos de um procedimento que além de ser diligente, não só deve ser imparcial, mas também parecer às partes interessadas.

**1139.** Os casos relativos a questões de discriminação antissindical devem ser examinados prontamente, a fim de que as medidas corretivas necessárias possam ser realmente eficazes e uma demora excessiva na tramitação de tais casos constitui uma grave violação dos direitos sindicais das pessoas afetadas.

**1140.** As normas de fundo existentes na legislação nacional que proíbem atos de discriminação antissindical não são suficientes se as mesmas não forem acompanhadas de procedimentos que assegurem uma proteção eficaz contra tais atos.

**1141.** Pode resultar frequentemente difícil, se não impossível, que um trabalhador contribua com a prova de que uma medida da que tenha sido vítima constitui um caso de discriminação antissindical. Neste sentido ganha toda sua importância o artigo 3º da Convenção 98, que dispõe que deverão ser criados organismos adequados às condições nacionais, quando ele seja necessário para garantir o respeito do direito de sindicalização.

**1142.** O respeito aos princípios da liberdade sindical exige claramente que os trabalhadores que se consideram prejudicados em consequência de suas atividades sindicais devem dispor de meios de reparação que sejam rápidos,

econômicos e totalmente imparciais.

**1143.** Quanto mais se demora em completar um procedimento, resulta mais difícil para o órgão competente fixar uma indenização justa e adequada, já que a situação alegada terá mudada muitas vezes de maneira irreversível, o pessoal terá sido transferido, etc., de sorte que será impossível ordenar uma reparação adequada ou retornar à situação anterior.

**1144.** A demora na conclusão dos procedimentos que dão acesso às vias adequadas de recurso, reduz inevitavelmente a eficácia destas últimas, já que a situação objeto da queixa pode mudar de forma irreversível ao ponto de se tornar impossível ordenar uma reparação adequada ou estabelecer a situação antes do prejuízo produzido.

**1145.** Os processos relativos a questões de discriminação antissindical em violação da Convenção num. 98, devem ser examinados prontamente, a fim de que as medidas corretivas possam ser realmente eficazes. Uma excessiva demora na tramitação dos casos de discriminação antissindical e, em particular, a ausência de decisão por longo tempo nos processos relativos reintegração dos dirigentes sindicais demitidos equivale uma denegação de justiça e, portanto, uma negação dos direitos sindicais dos afetados.

**1146.** Em relação a uns casos em que o procedimento havia se estendido durante 14 meses, o Comitê pediu à autoridade judicial que, a fim de evitar uma denegação da justiça, se pronunciasse sobre os despedidos sem demora e sublinhou que uma nova prolongação indevida do processo pode justificar por si só a reintegração destas pessoas em seus postos de trabalho.

**1147.** Em um caso em que os procedimentos judiciais relativos a alegações de despedidas antissindicais em andamento por vários anos, o Comitê pediu ao Governo que assegurasse que os processos judiciais pendentes no marco deste caso, sejam concluídos sem atrasos e que, enquanto se aguarda decisões definitivas, seja garantida de imediato a reintegração provisória dos trabalhadores que foram objeto, em primeira instância, de uma ordem de reintegração arquivada.

**1148.** É necessário que seja previsto na legislação, de maneira expressa, recursos e sanções suficientemente dissuasivas contra os atos de discriminação antissindical, a fim de garantir a eficácia prática dos artigos 1º e 2º da convenção num. 98.

**1149.** Quando um governo está comprometido em garantir o direito de sindicalização mediante medidas apropriadas, dita garantia, para que seja

eficaz, deve vir acompanhada, quando seja preciso, de medidas que incluam a proteção dos trabalhadores contra toda discriminação antissindical em seu emprego.

**1150.** O Comitê tem sinalizado a necessidade de garantir, mediante disposições específicas e sanções penais e civis, a proteção dos trabalhadores contra os atos de discriminação antissindical por parte dos empregadores.

**1151.** Enquanto à alegação relativa a falta de garantias legislativas sobre a proteção contra a discriminação antissindical, o Comitê considerou que o sistema de proteção contra os atos de discriminação antissindical atualmente em vigor (que inclui multas severas em casos de despedidas antissindicais, ordem administrativa para reintegração e encerramento da empresa) não é contrário à Convenção 98, embora pode ser melhorada em relação a rapidez do procedimento.

**1152.** As queixas contra as práticas antissindicais normalmente devem ser examinadas mediante um procedimento nacional, que além de rápido deve não só ser imparcial, mas também parecer às partes interessadas, as quais devem participar do mesmo de uma maneira apropriada e construtiva.

**1153.** O Comitê recordou que a Comissão de Investigação e de Conciliação em Matéria de Liberdade Sindical havia posto em relevo a importância de prever meio rápidos, econômicos e totalmente imparciais para a solução das queixas por atos de discriminação antissindical; igualmente, chamou atenção sobre a conveniência de solucionar as queixas, sempre que seja possível, mediante discussão, não devendo considerar-se a tramitação das queixas como uma forma de litígio; mas, concluía a Comissão, quando existem diferenças de opinião ou de pontos de vista expressados de boa-fé, haverá que apelar a tribunais ou a pessoas imparciais, o que constitui o recurso final nos procedimentos de solução e conflitos.

**1154.** O Comitê recordou a atenção à Recomendação sobre os representantes dos trabalhadores, 1971 (num 143), a qual com o fim de garantir uma proteção eficaz dos representantes dos trabalhadores recomenda entre as medidas que devem adotadas, quando se alega que a despedida de um representante dos trabalhadores ou a modificação em seu detrimento das condições de emprego fossem discriminatórias, se adotem disposições que imponham ao empregador a obrigação de provar que seu ato estava justificado.

**1155.** Além dos mecanismos de proteção preventiva contra atos de discriminação antissindical (como por exemplo, a obtenção de uma autorização prévia da inspeção do trabalho antes de proceder a despedida de um dirigente

sindical), outra forma de garantir uma proteção eficaz pode consistir em obrigar aos empregadores a fornecer a prova de que sua decisão de despedir um trabalhador não está vinculada às atividades sindicais do mesmo.

**1156.** Em casos de redução do pessoal, o Comitê recordou o princípio contido na Recomendação sobre os representantes dos trabalhadores de 1971 (num. 143) que propugna, entre as medidas específicas de proteção, “a prioridade que deve ser dada aos representantes dos trabalhadores em relação a sua continuação no emprego em caso de redução de pessoal”.

**1157.** O Comitê salientou a conveniência de dar prioridade aos representantes dos trabalhadores em relação à continuação destes no emprego, em caso de redução de pessoal para garantir a proteção efetiva de tais dirigentes.

**1158.** O Comitê tem considerado, ademais, que os governos devem adotar as medidas necessárias para garantir que os inspetores do trabalho possam penetrar livremente e sem prévia notificação nos estabelecimentos sujeitos a inspeção, e proceder qualquer investigação ou exame que considerem necessário para se assegurar que as disposições legais – em particular, as relativas à discriminação antissindical – sejam estritamente observadas.

**1159.** Quando haja denúncias de atos de discriminação antissindical, as autoridades competentes devem realizar de maneira imediata uma investigação e tomar as medidas oportunas para remediar as consequências dos atos de discriminação antissindical que se constatem.

**1160.** Em um caso em que entre as medidas de reparação disponíveis para os trabalhadores sem documentos despedidos por tratar de exercer seus direitos sindicais figuram: 1) a ordem que se dá ao empregador para impedir e pôr fim às infrações à legislação e 2) a ordem que se lhe dá para colocar em um lugar visível de seus locais um anúncio destinado aos trabalhadores em que se especifiquem os direitos destes em virtude da lei e se descrevem detalhadamente as práticas desleais anteriormente cometidas, o Comitê considerou que ditas medidas não sancionam de maneira alguma o ato de discriminação antissindical já perpetrado, mas que servem unicamente como possíveis fatores de dissuasão de atos futuros. O mais provável é que tal enfoque contribua para uma escassa proteção aos trabalhadores sem documentos que se exponham a ser despedidos indiscriminadamente por exercer os direitos da liberdade sindical, sem que haja nenhuma sanção direta que possa evitar tais ações. As medidas de reparação examinadas são inadequadas para garantir uma proteção efetiva contra os atos de discriminação antissindical.

**1161.** O Comitê considera que a função do Governo com relação aos atos de

discriminação e interferência antissindical não se limita à mediação e conciliação, mas também inclui, quando apropriado, investigação e cumprimento a fim de garantir uma proteção eficaz contra atos de discriminação e interferência antissindical e, em particular, cuidar para que se identifiquem e reparem tais atos, se punam os culpados e que tais atos não voltem a ocorrer no futuro.

**1162.** Para garantir uma proteção efetiva contra a discriminação antissindical é necessário estabelecer a veracidade das alegações dos querelantes em relação às pressões exercidas para obter a desfiliação sindical e, se comprovado esse extremo, adotar as medidas corretivas apropriadas.

### **Reintegração de sindicalistas em seus postos de trabalho**

**1163.** Ninguém deve ser objeto de discriminação antissindical pela realização de atividades sindicais legítimas e a possibilidade de reintegração no posto de trabalho deve estar à disposição dos interessados em tais caso de discriminação antissindical.

**1164.** O respeito aos princípios da liberdade sindical exige não se pode despedir os trabalhadores, nem lhe denegar reintegração, em razão de suas atividades sindicais.

**1165.** O Governo deve assegurar um sistema de proteção adequado e eficiente contra os atos de discriminação antissindical que deve incluir sanções suficientemente dissuasivas e meios rápidos de reparação, enfatizando a reintegração no local de trabalho como meio eficaz de correção.

**1166.** No caso de um país que carecia de leis que contemplasse a reintegração dos trabalhadores despedidos de maneira injustificada, o Comitê pediu ao governo que tomasse medidas para modificar a legislação de maneira que os trabalhadores despedidos pelo exercício de seus direitos sindicais pudessem ser reintegrados em seus postos de trabalho.

**1167.** Em caso de despedida de sindicalistas por causa de sua filiação ou atividades sindicais, o Comitê tem pedido ao Governo que tome as medidas necessárias para permitir que os dirigentes sindicais e afiliados que têm sido demitidos por suas atividades sindicais legítimas possam obter a reintegração em seus postos de trabalho e se apliquem às empresas as sanções legais correspondentes.

**1168.** Em numerosos casos o Comitê pediu ao governo que assegurasse que os trabalhadores afetados fossem efetivamente reintegrados em seus postos

de trabalho sem perdas de seus salários, nem de suas indenizações.

**1169.** O Governo deve assegurar que, no caso de o resultado das despedidas ocorrer em decorrência da participação dos trabalhadores em questão, em atividades de um sindicato, seja garantida a readmissão de tais trabalhadores em seus postos de trabalho sem perda de salário.

**1170.** Se a reintegração dos trabalhadores despedidos em violação dos princípios da liberdade sindical não for possível na prática, dado o largo lapso de tempo transcorrido desde a despedida, o Comitê pediu ao Governo que adotasse medidas para que os trabalhadores recebam sem demora completa indenização.

**1171.** Em alguns casos de despedida sobre as quais estavam em curso procedimentos judiciais, o Comitê instou ao Governo que se a sentença constatar atos de discriminação antissindical, se tomarão medidas para que os trabalhadores sejam reintegrados em seus postos de trabalho, como solução prioritária.

**1172.** Na hipótese em que a autoridade judicial constatar que é impossível a reintegração dos trabalhadores despedidos em violação a liberdade sindical, se lhes deverá indenizar de forma completa.

**1173.** As indenizações impostas a título de reparação deverão ser apropriadas, tendo em vista de que por esse meio se tratará de impedir que tais situações se reproduzam no futuro.

**1174.** Nos casos em que a reintegração não seja possível, o governo assegurará para que se abone aos trabalhadores interessados uma compensação adequada que implique uma sanção dissuasiva suficiente contra tais despedidas que constituem atos de discriminação antissindical.

**1175.** Nos casos em que a autoridade judicial – ou um organismo competente independente – determina, por razões objetivas e imperiosas, que já não é possível sua reintegração no cargo específico, devem ser tomadas medidas para assegurar que os prejudicados recebam uma indenização completa e adequada que suponha uma sanção suficientemente dissuasiva em relação aos demitidos por motivos sindicais.

**1176.** Em vários casos, o Comitê pediu ao Governo que adote as medidas a seu alcance, a fim de garantir que, se não for possível a reintegração por razões objetivas e imperiosas, os trabalhadores em questão sejam indenizados de maneira adequada de modo que constitua uma sanção suficientemente dissuasiva contra os atos de discriminação antissindical.

**1177.** Em um caso, o Comitê pediu ao Governo para assegurar que se um órgão judicial independente demonstra que a readmissão de uma forma ou outra não é possível, os trabalhadores em questão recebam uma indenização adequada que seja superior à prevista na legislação pela simples despedida sem justa causa, e que tal indenização represente uma sanção suficientemente dissuasiva pelas despedidas antissindiais.

**1178.** Em alguns casos, o Comitê solicitou ao Governo que adotasse as medidas necessárias para levar a cabo uma investigação independente em relação a estas alegações e, se constatar-se que as despedidas se devem a um ato de discriminação antissindical, que adote as medidas necessárias para garantir que esses trabalhadores sejam reintegrados em seus postos de trabalho.

**1179.** Em um caso, o Comitê, tendo em vista a falta de celeridade dos procedimentos judiciais, solicitou ao Governo para assegurar que a Inspeção do Trabalho realize sem demora uma investigação sobre estas despedidas e, constatada que as mesmas se realizaram por motivos antissindiais, tome medidas para que sejam reintegrados imediatamente em seus postos de trabalho.

**1180.** Quando a despedida constitua um ato de discriminação antissindical e o posto que ocupava o trabalhador tenha desaparecido, este deve ser reintegrado a um posto de trabalho similar.

**1181.** Em caso no qual se confirme que a empresa já não existe, dever-se-iam tomar medidas para que os trabalhadores despedidos por motivos sindicais sejam indenizados de forma completa.

**1182.** Não devem se exigir declarações de lealdade ou outros compromissos da mesma natureza para obter a reintegração no emprego.

**1183.** Em um caso de greve de controladores de voos em que se havia posto em perigo a segurança da população, o Comitê considerou que não pode se pedir ao Governo que dê curso a solicitação de reincorporação dos despedidos a seus postos de trabalho, apresentada pela organização querelante.

**1184.** O governo deve tomar as medidas necessárias de forma que os dirigentes sindicais que tenham sido despedidos por atividades relacionadas com a criação de um sindicato sejam reintegrados em seus cargos, se assim o desejam.

**1185.** Não se ajusta ao direito de greve permitir a um empregador que se negue a reintegrar uma parte ou a totalidade dos empregados ao final de



uma greve, bloqueio patronal ou qualquer outra ação coletiva sem que os interessados tenham o direito de se opor a tais despedidas recorrendo perante um tribunal ou corte independente.

### **Discriminação em prejuízo de empregadores**

**1186.** Em relação a alegações de discriminação em prejuízo de dirigentes empregadores por motivo da reforma agrária, o Comitê estimou que as disposições relativas à indenização das confiscações de terras devem assegurar uma compensação real e justa pelas perdas assim sofridas, e que o governo deve voltar a examinar as demandas de indenização a pedido das pessoas que estimam que tenham sido prejudicadas no processo de reforma agrária.

# Capítulo 14

## Proteção contra os atos de ingerência

**Por Deise Araújo Barbosa**

Mestre pela Universidade Federal do Ceará, servidora pública,  
Membro do GRUPE

### Princípios gerais

**1187.** O artigo 2 da Convenção nº 98 prevê que as organizações de trabalhadores e empregadores deverão gozar de adequada proteção contra todo ato de ingerência em sua constituição, funcionamento ou administração.

■ **Anotação do Grupe:** Estabelece o art. 2º da Convenção nº 98-OIT:

*"1. As organizações de trabalhadores e de empregadores gozarão de adequada proteção contra atos de ingerência de umas nas outras, ou por agentes ou membros de umas nas outras, na sua constituição, funcionamento e administração.*

*2. Serão principalmente considerados atos de ingerência, nos termos deste Artigo, promover a constituição de organizações de trabalhadores dominadas por organizações de empregadores ou manter organizações de trabalhadores com recursos financeiros ou de outra espécie, com o objetivo de sujeitar essas organizações ao controle de empregadores ou de organizações de empregadores."*

**1188.** O artigo 2 da Convenção nº 98 estabelece a independência total das organizações de trabalhadores no exercício de suas atividades, em relação aos empregadores.

**1189.** Os trabalhadores têm o direito de se filiar às organizações que estimem convenientes sem ingerência alguma do empregador.

**1190.** O comitê destacou o princípio fundamental da livre eleição das organizações por trabalhadores e a não ingerência da empresa em favor de um sindicato.

**1191.** Não deve ser exigido o consentimento do empregador quanto à constituição do sindicato como condição para obter a inscrição de um sindicato no registro. De fato, o Comitê considera que esse requisito constituiria uma clara violação dos princípios de liberdade sindical.

**1192.** O respeito aos princípios da liberdade sindical exige que os empregadores atuem com grande moderação em tudo que diga respeito à intervenção nos assuntos internos dos sindicatos.

**1193.** O respeito aos princípios da liberdade sindical exige que as autoridades públicas atuem com grande moderação em tudo o que diz respeito à intervenção nos assuntos internos dos sindicatos. É muito mais importante que os empregadores procedam com cuidado nesse sentido. Por exemplo, eles não devem fazer nada que possa ser interpretado como indicação de favoritismo em relação a um certo grupo de sindicato em detrimento de outro.

**1194.** Em relação a alegações segundo as quais uma empresa recorreu a práticas antissindicais, tais como tentar subornar os membros dos sindicatos para que se retirassem ou tentar fazê-los assinar declarações pelas quais eles renunciassem à sua filiação, bem como as tentativas de criar sindicatos “marionetes”, o Comitê considera que tais atos são contrários ao artigo 2 da Convenção no. 98, que estipula que as organizações de trabalhadores e de empregadores devem desfrutar de proteção adequada contra qualquer ato de interferência umas em relação às outras, seja diretamente ou por meio de seus agentes ou membros, em sua constituição, funcionamento ou administração.

**1195.** A intervenção de um empregador para favorecer a criação de um sindicato paralelo constitui um ato de interferência no funcionamento da associação de trabalhadores, proibido em virtude do artigo 2 da Convenção no. 98.

**1196.** O Comitê deseja recordar que teve oportunidade de examinar a questão da liberdade de expressão dos empregadores em um caso em que, ao observar que a proteção oferecida contra práticas trabalhistas desleais de um país incluía a proteção contra a liberdade de expressão que pode impedir a constituição de qualquer organização sindical ou a seleção de um sindicato como representante para fins de negociação coletiva, constatou que não parecia que eles tivessem violado os princípios da liberdade sindical.

**1197.** O respeito aos princípios da liberdade sindical exige que as

autoridades públicas atuem com grande moderação em tudo o que diz respeito à intervenção nos assuntos internos dos sindicatos. É muito mais importante, todavia, que os empregadores procedam com cuidado a esse respeito. Por exemplo, eles não devem fazer nada que pudesse ser interpretado como uma indicação de favoritismo em relação adeterminado grupo de um sindicato em detrimento de outro.

### Formas de ingerência

**1198.** Em relação às alegações segundo as quais uma empresa recorreu a práticas antissindicais, tais como a tentativa de subornar membros do sindicato para que se retirassem dele ou tentar fazê-los assinar declarações pelas quais renunciavam à sua filiação, bem como às supostas tentativas de criar sindicatos “marionetes”, o Comitê considera que tais atos são contrários ao artigo 2º da Convenção nº 98, que estipula que as organizações de trabalhadores e de empregadores devem gozar de proteção adequada contra qualquer ato de interferência umas das outras, seja diretamente ou por meio de seus agentes ou membros, em sua constituição, funcionamento ou administração.

**1199.** A coação aos membros dos sindicatos para que renunciem ao sindicato constitui uma grave violação das Convenções no. 87 e 98 que consagram o direito de livre filiação dos trabalhadores e o princípio de uma proteção adequada deste direito.

**1200.** A elaboração por parte da direção de uma carta de renúncia sindical constitui uma séria interferência no funcionamento das organizações de trabalhadores.

**1201.** O Comitê considerou que a distribuição de formulários de desfiliação e a disposição de uma linha telefônica gratuita com a possibilidade de solicitar a desfiliação do Sindicato constituem uma interferência nos assuntos internos do Sindicato. A este respeito, o Comitê lembra que o artigo 2 da Convenção no. 98 estipula que as organizações de trabalhadores e de empregadores devem gozar de proteção adequada contra qualquer ato de ingerência de umas em relação às outras, seja diretamente ou por meio de seus agentes ou membros, em sua constituição, funcionamento ou administração, e pediu ao Governo que estabeleça mecanismos que permitam corrigir de maneira rápida os efeitos deste tipo de interferência, incluindo a imposição de sanções suficientemente dissuasoras contra o empregador, e evitar tais incidentes no futuro.

**1202.** A distribuição de formulários de desfiliação aos membros dos sindicatos e as entrevistas individuais para levá-los a sair do sindicato são atos de interferência.

**1203.** Os dirigentes sindicais em regime de dedicação integral remunerados devem ser capazes de cumprir suas funções sindicais de acordo com as regras pertinentes de sua organização, sem ter que prestar contas de cada atividade para a administração da empresa. Tais atividades devem incluir aquelas de caráter educativo, aquelas realizadas sob a égide da federação ou confederação correspondente e aquelas relacionadas ao planejamento de medidas na ocasião de um conflito coletivo.

**1204.** O fato de enviar um convite para participar de reuniões com a direção da empresa para uma organização e não para a outra, pode ser uma forma informal de demonstrar favoritismo em relação a uma organização, influenciando assim a filiação sindical dos trabalhadores.

**1205.** O fechamento de instalações sindicais após uma greve legítima viola os princípios de liberdade sindical e constitui, quando decidido pela direção da empresa, uma interferência do empregador no funcionamento de uma organização de trabalhadores, o que proíbe o artigo 2 da Convenção nº 98.

**1206.** A intervenção de um empregador a fim de incentivar a constituição de uma junta diretiva de um sindicato e a interferência em sua competência constituem atos que violam seriamente os princípios da liberdade sindical.

**1207.** O empregador que tenta persuadir os trabalhadores a retirar a autorização dada a um sindicato para negociar em seu nome pode levar a interferências indevidas na decisão dos trabalhadores e minar a força do sindicato, dificultando assim a negociação coletiva, contrariamente ao princípio segundo o qual esta deve ser fomentada.

**1208.** A suposta oferta de benefícios pela empresa, sujeita à condição de que não seja obrigada a fixar negociações coletivas com um sindicato, se verdadeira, seria equiparável a um ato de interferência do empregador no direito dos trabalhadores de constituir e se filiar à organização que considerem conveniente para a representação de seus interesses profissionais.

**1209.** As disposições legais que permitem aos empregadores enfraquecer as organizações de trabalhadores através de promoções falsas dos trabalhadores constituem uma violação dos princípios da liberdade de

associação.

**1210.** É possível que a manutenção de câmeras de vigilância nas salas reservadas para as reuniões do sindicato tenha um efeito intimidante sobre os órgãos e membros do sindicato, e pode levar a uma interferência do empregador que seria contrária ao princípio da liberdade sindical com relação às reuniões sindicais.

**1211.** O fato de a direção pedir que seus funcionários declarem se são filiados ou não a um sindicato, mesmo que não pretenda interferir no exercício dos direitos sindicais, pode ser logicamente considerado como interferência e intimidação aos membros do sindicato.

**1212.** As circulares publicadas por uma empresa convidando trabalhadores a declarar a qual sindicato pertenciam, mesmo que não pretendessem interferir no exercício dos direitos sindicais, podem, muito naturalmente, ser consideradas implicando tal interferência.

**1213.** O fato de um dos membros do governo ser, ao mesmo tempo, dirigente de um sindicato que representa categorias de trabalhadores a serviço do Estado, pode permitir atos de interferência que violem o artigo 2 da Convenção no.98.

**1214.** Tendo em mente a importância da independência das partes na negociação coletiva, as negociações não devem ser realizadas em nome dos trabalhadores ou de suas organizações através de representantes designados ou controlados por empregadores ou suas organizações.

- **Anotação do Grupe:** Neste verbete, o Comitê se preocupa com a ingerência patronal sobre comissões de negociação de trabalhadores, o que poderia facilmente ocorrer se as empresas designassem os membros destas comissões ou se tivessem algum controle sobre eles ou, mesmo, sobre os seus sindicatos.

### **Necessidade de uma proteção eficaz**

**1215.** O Comitê recorda a importância que atribui à proteção que deve ser garantida frente aos atos de interferência por parte dos empregadores destinados a promover a criação de organizações de trabalhadores sujeitas a um empregador.

**1216.** Quando a legislação não contém disposições especiais para proteger as organizações de trabalhadores contra os atos e interferências

dos empregadores ou de suas organizações (e estipula que casos não previstos em lei serão resolvidos de acordo com, entre outros elementos, as disposições contidas nas convenções e recomendações adotadas pela Organização Internacional do Trabalho, na medida em que não entrem em conflito com as leis do país e com a Convenção nº 98, em virtude de sua ratificação por esse país), seria conveniente que o governo estudasse a possibilidade de adotar disposições claras e precisas para proteger eficazmente as organizações de trabalhadores contra tais atos de interferência.

**1217.** A existência de normas legislativas que proíbam atos de interferência por parte das autoridades ou por parte das organizações de trabalhadores e empregadores, umas em relação às outras, é insuficiente se tais normas não forem acompanhadas de procedimentos eficazes para assegurar sua aplicação na prática.

**1218.** É necessário que a legislação preveja, de maneira expressa, recursos e sanções suficientemente dissuasivos contra os atos de interferência dos empregadores contra trabalhadores e organizações de trabalhadores, a fim de assegurar a eficácia prática dos artigos 1 e 2 da Convenção no. 98.

**1219.** Com base em uma observação feita pela Comissão de Peritos em Aplicação de Convenções e Recomendações sobre a lei, o Comitê observou que um trabalhador para o qual ela se invocou como fundamento de despedimento, por exemplo, “a negligência no exercício dos seus deveres”, muito dificilmente pode provar que o verdadeiro motivo da despedida era sua atividade sindical. Além disso, como os recursos previstos não têm caráter suspensivo, o dirigente demitido deve, por força da lei, abandonar seu posto sindical desde o momento da despedida. O Comitê considerou, portanto, que a legislação pode permitir que os diretores de empresas perturbassem as atividades de um sindicato, sendo contrário do artigo 2 da Convenção no. 98, segundo a qual as organizações de trabalhadores e de empregadores devem gozar de proteção adequada contra todo ato de interferência umas às outras, seja diretamente ou por meio de seus agentes ou membros, em sua constituição, funcionamento ou administração.

## **Associações solidárias ou de outra índole**

### **A. Definição**

**1220.** Uma lei de associações solidárias prevê que se constituirão de 12 ou mais trabalhadores e as define da seguinte forma: “As associações

de solidariedade são entidades de duração indeterminada, com personalidade jurídica própria, que, para atingir os seus objetivos (buscar a justiça e a paz social, a harmonia obreiro-patronal e o desenvolvimento integral de seus associados) poderão adquirir todos os tipos de bens, celebrar contratos de todos os tipos e realizar toda espécie de operações lícitas destinadas ao melhoramento sócio-econômico dos seus membros, visando dignificar e elevar o seu nível vida. Nesse sentido, poderão realizar operações de poupança, crédito e investimento, bem como quaisquer outras que sejam lucrativas. Eles também poderão desenvolver programas de habitação, científicos, esportivos, artísticos, educacionais e recreativos, culturais, espirituais, sociais e econômicos, bem como qualquer que promova lícitamente os laços de união e cooperação entre os trabalhadores e entre estes e seus empregadores". Os recursos das associações são a poupança mensal mínima dos membros, cujo percentual será fixado pela assembleia geral e a contribuição mensal do empregador em favor de seus trabalhadores, que será fixada por comum acordo entre ambos.

**1221.** As associações de solidariedade são associações de trabalhadores cuja constituição está subordinada à contribuição patronal da qual dependem, financiadas com base no princípio mútuo por parte dos trabalhadores e empregadores, com fins econômico-sociais de bem-estar material (poupança, crédito, programas de habitação, educação, etc.), e de união e cooperação entre trabalhadores e empregadores, cujos órgãos devem ser integrados pelos trabalhadores, embora possa participar neles um representante patronal com voz, mas sem voto. Na opinião do Comitê, embora nada impeça, do ponto de vista dos princípios das Convenções nºs. 87 e 98, que trabalhadores e empregadores busquem formas de cooperação, inclusive de caráter mútuo, para a consecução de objetivos sociais; compete ao Comitê, na medida em que tais formas de cooperação se cristalizem em estruturas e organizações permanentes, assegurar-se de que a legislação e funcionamento na prática das associações solidárias não interfiram nas atividades e funções próprias dos sindicatos.

- **Anotação do Grupe:** Veja-se anotação ao verbete 715, referente à Convenção nº 98, que veda a manutenção de uma entidade profissional pela patronal e vice-versa. O verbete 1221 se refere a parcerias sociais e civis entre patrões e trabalhadores, que não impliquem atos de ingerência (veja-se o verbete nº 1224). Todavia, essas práticas não podem levar a que as ditas "associações solidárias" assumam a titularidade das negociações coletivas, porque isso pode significar algum tipo de ingerência de interesse não propriamente trabalhista e pode, a médio ou longo prazos, acarretar a substituição das entidades sindicais (vejam-se os verbetes 1226 e 1229).



## **B. Garantias para evitar que realizem atividades sindicais**

**1222.** A regulamentação relativa às “associações de solidariedade” deve respeitar as atividades dos sindicatos garantidas na Convenção no. 98.

**1223.** Devem ser adotadas medidas legislativas e outras necessárias para garantir que as associações solidárias não participem de atividades sindicais e para que seja garantida proteção efetiva contra toda forma de discriminação antissindical e a eliminação de qualquer desigualdade de tratamento em favor das associações solidárias.

**1224.** No que se refere às alegações relativas ao “solidarismo”, o Comitê recorda a importância que atribui ao fato de, nos termos do artigo 2º da Convenção nº 98, ser garantida a proteção contra atos de ingerência dos empregadores tendentes a promover a constituição de organizações de trabalhadores dominadas por um empregador.

- **Anotação do Grupe:** A proibição de atos de ingerência dos empregadores, contida na Convenção nº 98-OIT, pode ser compatível com as parcerias nas “associações de solidariedade” (verbetes nº 1220 e 1221). De fato, a liberdade sindical não é compatível com regimes ou práticas em que empregadores financiem ou mantenham, total ou parcialmente, as entidades profissionais. No entanto, as parcerias salutares, em que haja vantagens mútuas e não impliquem subordinação sindical, são aceitas e recomendáveis, como as que facilitem a obtenção de crédito pelos trabalhadores, propiciem melhores condições na realização de cursos ou estimulem o intercâmbio cultural. Tratam-se de medidas de simples cooperação.

**1225.** No que se refere às alegações sobre as atividades das organizações solidárias para combater a ação sindical, o Comitê chamou a atenção do Governo para o artigo 2º da Convenção sobre o direito de sindicalização e de negociação coletiva, 1949 (nº 98), cujo texto prevê que as organizações de trabalhadores e de empregadores devem gozar de proteção adequada contra qualquer ato de interferência de uma em face das outras e que se consideram atos de interferência as medidas que tendam a fomentar a constituição de organizações de trabalhadores dominadas por um empregador ou uma organização de empregadores, ou a apoiar economicamente, ou de outra forma, organizações de trabalhadores, para colocar essas organizações sob o controle de um empregador ou uma organização de empregadores.

**1226.** A interferência das associações solidárias nas atividades sindicais, incluindo a negociação coletiva, através de acordos diretos concluídos entre

um empregador e um grupo não sindicalizado de trabalhadores, mesmo que haja um sindicato na empresa, não promove a negociação coletiva na acepção do artigo 4º da Convenção nº 98, que se refere à promoção da negociação entre empregadores e suas organizações e as organizações de trabalhadores.

**1227.** As associações de solidariedade financiadas em parte por empregadores, constituídas por trabalhadores, mas também por altos quadros e pessoal de confiança do empregador e muitas vezes despertadas pelos empregadores, não podem desempenhar um papel de organizações independentes no processo de negociação coletiva, processo este que deve ser realizado entre um empregador (ou uma organização de empregadores) e uma ou mais organizações de trabalhadores, totalmente independentes umas das outras. Esta situação provoca, portanto, problemas de aplicação em relação ao artigo 2º da Convenção nº 98, que consagra o princípio da plena independência das organizações de trabalhadores no exercício de suas atividades.

**1228.** Em relação às associações solidárias, o Comitê ressaltou a importância fundamental do princípio do tripartismo defendido pela OIT, que supõe organizações independentes (entre elas e quanto às autoridades públicas) de trabalhadores, por um lado, e de empregadores, por outro, e solicitou que o governo tomasse medidas em consulta com as centrais sindicais, com vista a criar as condições necessárias para o fortalecimento do movimento sindical independente e para o desenvolvimento de suas atividades em matéria de obras sociais.

**1229.** As associações de bem-estar social dos trabalhadores não podem substituir os sindicatos livres e independentes, e assim será ainda que não consigam apresentar garantias de que foram constituídas e funcionam de forma independente.

**1230.** O Comitê recorda que devem ser tomadas medidas legislativas ou outras necessárias para garantir que as associações distintas dos sindicatos não assumam atividades sindicais e para que seja garantida uma proteção efetiva contra todas as formas de discriminação antissindical.

# Capítulo 15

## Negociação coletiva

**Hannah Soares Sales de Oliveira**

Graduada em Direito, advogada, membro do GRUPE

**Deise Araújo Barbosa**

Mestre em Direito, assessora no Ministério Público do Estado do Ceará,  
Membro do GRUPE

### **Titularidade do direito de negociação coletiva – Princípios gerais**

**1231.** Deve estimular-se e fomentar-se entre os empregadores e as organizações de empregadores, por um lado, e as organizações de trabalhadores, por outro, o pleno desenvolvimento e o uso de procedimentos de negociação voluntária, com o objetivo de regulamentar, por meio de contratos coletivos, as condições de emprego.

**1232.** O direito de negociar livremente com os empregadores as condições de trabalho constitui um elemento essencial da liberdade sindical, e os sindicatos devem ter o direito, mediante negociações coletivas ou por outros meios lícitos, de tentar melhorar as condições de vida e de trabalho daqueles que representam, enquanto as autoridades públicas devem abster-se de intervir de forma que este direito seja coagido ou seu legítimo exercício impedido. Tal intervenção violaria o princípio de que as organizações de trabalhadores e de empregadores devem ter o direito de organizar as suas atividades e formular o seu programa.

**1233.** Nos trabalhos preliminares para a adoção da Convenção nº 87, é claramente indicado que “um dos principais propósitos da garantia de liberdade de associação é permitir que empregadores e assalariados juntem-se em organizações independentes dos poderes públicos, com capacidade para determinar, por meio de convênios coletivos realizados livremente, salários e outras condições de emprego”. (*Libertad sindical y relaciones de trabajo, Informe*

VII, Conferencia Internacional del Trabajo, 30.a reunión, Ginebra, 1947, página 53).

**1234.** Um dos principais objetivos buscado pelos trabalhadores ao exercer o direito de sindicalização é o negociar coletivamente seus termos e condições de trabalho. Por conseguinte, o Comitê considera que as disposições que proíbem aos sindicatos iniciarem a negociação, inevitavelmente, frustram o objetivo e a atividade principais para os quais foram criados, o que é contrá'rio não apenas ao artigo 4º da Convenção nº 98, como também ao artigo 3º da Convenção nº 87, que estipula que os sindicatos terão o direito de exercer suas atividades e formular seus programas com total liberdade.

**1235.** O Comitê destaca a importância de que os conflitos coletivos se desenvolvam e se resolvam de maneira pacífica no âmbito da negociação coletiva.

**1236.** As federações e confederações devem poder concluir convênios coletivos *[acordos e convenções, no Brasil]*.

- **Anotação do Grupe:** O verbete 757 entende ser inapropriada legislação que proíba as confederações e federações de deflagrarem greve.

**1237.** O Comitê assinalou a importância que atribui aos direitos de negociação das organizações representativas, estejam ou não registradas.

- **Anotação do Grupe:** No Brasil, considerando a unicidade sindical, há uma resistência das autoridades em aceitar que entidades não registradas no órgão trabalhista competente promovam negociações coletivas. Deveras, o monopólio sindical constitui empecilho à representação dos trabalhadores por outras entidades, mesmo que dotadas de maior legitimidade na categoria.

**1238.** O Comitê sublinha a importância de que as regras essenciais do sistema de relações laborais e de negociação coletiva sejam compartilhadas na maior medida possível pelas organizações de trabalhadores e de empregadores mais representativas.

## **Trabalhadores abrangidos pela negociação coletiva**

### **A. Funcionários públicos**

**1239.** Quanto aos direitos de negociação coletiva, o Comitê lembra que apenas se pode excluir-se de seu exercício as forças armadas e a polícia e os

funcionários públicos da administração do Estado.

**1240.** A Convenção nº 98, em especial o seu artigo 4, relativo ao estímulo e fomento da negociação coletiva, é de aplicação tanto no setor privado como no das empresas nacionalizadas e organismos públicos.

**1241.** Todos os trabalhadores da administração pública que não estão a serviço da administração do Estado devem desfrutar do direito de negociação coletiva, e deve dar-se prioridade à negociação coletiva como meio de solucionar os conflitos que possam surgir em relação às determinações das condições de emprego na administração pública.

**1242.** Convém estabelecer uma distinção entre os funcionários que exercem atividades próprias da administração do Estado (funcionários dos ministérios e demais organismos governamentais comparáveis) e os funcionários que atuam na qualidade de auxiliares dos precedentes, por um lado, e as demais pessoas empregadas pelo Estado, nas empresas públicas e nas instituições públicas autônomas, por outro lado. Só pode excluir-se do campo de aplicação da Convenção nº 98 a primeira categoria de trabalhadores a que foi feita referência.

**1243.** O artigo 1º, "2", da Convenção nº 151, estabelece que é a legislação nacional que deverá determinar até que ponto as garantias previstas na presente Convenção se aplicam aos empregados de alto nível que, por suas funções, considera-se normalmente os que possuem poder decisório ou desempenham cargos diretivos, ou aos empregados cujas obrigações são de natureza altamente confidencial. O Comitê recorda, não obstante, que em virtude da Convenção nº 98, só podem excluir-se do direito de negociação coletiva os funcionários que trabalham na Administração do Estado.

- **Anotação do Grupe:** A Convenção nº 151-OIT encontra-se ratificada pelo Brasil, mas a Administração Pública brasileira ainda resiste à negociação coletiva com os sindicatos de servidores públicos. Os canais de negociação e mediação encontram-se em fase embrionária e amadorista, com os gestores públicos ainda inseguros da validade e dos limites do que possam negociar com os sindicatos.

**1244.** O Comitê considerou útil recordar os termos da Convenção sobre as relações de trabalho na administração pública, 1978 (nº 151), cujo artigo 7º prevê que "deverão adotar-se, se necessário, medidas adequadas às condições nacionais para estimular e fomentar o pleno desenvolvimento e a utilização de procedimentos de negociação entre as autoridades públicas competentes e as organizações de empregados públicos acerca das condições de emprego,

ou quaisquer outros meios que permitam aos representantes dos empregados públicos participar na determinação dessas condições”.

**1245.** Não obstante recordar o disposto no artigo 7º da Convenção nº 151, o Comitê enfatizou que, quando a legislação nacional opta pelos procedimentos de negociação, cabe ao Estado velar para que tais procedimentos sejam aplicados adequadamente.

**1246.** O Comitê colocou em relevo que o artigo 7º da Convenção nº 151 prevê certa flexibilidade na escolha dos procedimentos para determinar as condições de emprego.

**1247.** Referindo-se ao artigo 8º da Convenção nº 151, relativo à solução de conflitos, O Comitê recordou que, com base nos trabalhos preparatórios para a adoção da Convenção, este artigo foi interpretado no sentido de oferecer a possibilidade de optar entre a negociação e outros procedimentos (tais como a mediação, a conciliação e a arbitragem) para a solução de conflitos. Este Comitê enfatizou a importância do princípio estabelecido no artigo 8º da Convenção nº 151.

**1248.** Apesar de que algumas categorias de funcionários públicos já deviam gozar do direito à negociação coletiva de acordo com a Convenção nº 98, a promoção de dito direito tem sido reconhecido, de forma generalizado, para todos os funcionários públicos, a partir da ratificação da Convenção nº 154 e, em consequência, os trabalhadores do setor público e da administração pública central devem gozar do direito de negociação coletiva.

**1249.** O simples fato de um funcionário ser parte da categoria de “empregados não-manuais” não constitui por si só um critério suficiente para determinar sua associação à categoria dos empregados que estão a serviço da administração do Estado, já que, se fosse este o caso, seria muito limitado o alcance da Convenção nº 98. Em suma, todos os trabalhadores da administração pública, com a única possível exclusão das forças armadas e policiais e dos funcionários diretamente do serviço da administração do Estado, deverão gozar de direitos de negociação coletiva.

**1250.** É imperativo que a legislação reconheça, explícita e claramente, através de disposições particulares, o direito das organizações de empregados e funcionários públicos, que não exerçam atividades próprias da Administração do Estado, de concluir convenções coletivas. Este direito só pode ser negado do ponto de vista dos princípios estabelecidos pelos órgãos de supervisão da OIT sobre a Convenção nº 98 aos funcionários que trabalham nos ministérios e demais organismos governamentais comparáveis, mas não, por exemplo,

às pessoas que trabalham em empresas públicas ou em instituições públicas autônomas.

**1251.** Os empregados e funcionários públicos que não atuem na qualidade de agentes da administração do Estado (por exemplo, os que trabalham em empresas públicas ou instituições públicas autônomas) devem poder celebrar negociações livres e voluntárias com seus empregadores. Nesse caso, a autonomia de negociação das partes deve prevalecer e não se subordinar ao disposto nas leis, regulamentos ou orçamentos.

**1252.** Se pudesse negar-se a qualquer categoria de trabalhador do setor público o direito à negociação coletiva simplesmente por meio de um texto legislativo que regule suas condições de trabalho, privar-se-ia a Convenção nº 98 de todo seu âmbito de aplicação em relação aos trabalhadores do setor público.

**1253.** O Comitê considerou, anteriormente, que era evidente que a Conferência Internacional do Trabalho pretendia deixar que cada Estado determinasse até que ponto era desejável reconhecer aos membros das forças armadas e do corpo de polícia os direitos previstos pela Convenção nº 87. O Comitê estima que as mesmas considerações são aplicáveis às Convenções nº 98, 151 e 154.

**1254.** Nos trabalhos preparatórios da Convenção nº 151, ficou estabelecido que os magistrados do Poder Judiciário não se enquadram no âmbito de aplicação da dita Convenção; no entanto, dita Convenção não exclui os trabalhadores auxiliares dos magistrados. Nestas condições, o Comitê considera que os trabalhadores auxiliares do Poder Judiciário devem gozar do direito de negociação coletiva.

**1255.** As Convenções nº 87 e 98 são de aplicação ao pessoal de embaixadas de contratação local.

**1256.** O Comitê não considera que o mero fato de que um funcionário público deva submeter-se a um processo de autorização de segurança lhe confira a qualidade de empregado do serviço da administração do Estado.

**1257.** O Comitê se pergunta se os empregados federais de controle dos aeroportos mencionados devem ser considerados funcionários públicos empregados na administração do Estado. Embora reconhecendo que o elemento segurança é inerente ao seu trabalho, como acontece, por certo, também, com o pessoal de controle de segurança das empresas privadas, o Comitê teme que a extensão do conceito de segurança nacional a pessoas

que, evidentemente, não elaboram políticas nacionais que podem afetar a segurança, mas que se limitam a efetuar determinadas tarefas dentro de parâmetros perfeitamente definidos, impeça de fato, indevidamente, o exercício dos direitos desses empregados federais. O Comitê pede ao Governo que, em consulta com as organizações de trabalhadores interessadas, examine cuidadosamente as questões contempladas em geral nas condições de emprego do pessoal federal de controle dos aeroportos não diretamente associados às tarefas de segurança nacional para estabelecer negociações a respeito com um representante do pessoal de controle, livremente escolhido por este.

**1258.** Embora o Comitê considere que, tal como ocorre com as funções de muitos outros trabalhadores em todo o país, que de uma ou outra forma influem ou aplicam medidas adotadas por motivos de segurança nacional, o trabalho dos trabalhadores de segurança do transporte se refere sem dúvida alguma a questões de segurança, razão pela qual o Comitê não pode então considerar que aqueles que laboram em uma entidade de segurança, claramente alheia à formulação de políticas, possam assimilar-se, sem limitação alguma, à categoria de trabalhadores cujos direitos de negociação coletiva podem denegar-se.

**1259.** Em um caso em que se tratava de submeter os trabalhadores do Banco Nacional ao regime laboral privado, o Comitê considerou que não cabe a ele pronunciar-se sobre o regime de direito público ou de direito privado a que se sujeitariam esses trabalhadores. Não obstante, tendo em conta que as Convenções nº 87 e 98 se aplicam a todos os trabalhadores do setor bancário, o Comitê expressou a esperança de que se reconheceria aos trabalhadores bancários o direito de estabelecer convenções coletivas e de filiar-se às federações que estimem convenientes.

**1260.** Nenhuma disposição da Convenção nº 98 autoriza a exclusão do pessoal temporário do campo de sua aplicação.

### ***B. Trabalhadores das empresas do Estado***

**1261.** Os empregados de empresas comerciais ou industriais do Estado devem poder negociar convenções coletivas.

- **Anotação do Grupe:** No Brasil, as negociações coletivas abrangem as empresas públicas e as sociedades de economia mista, que contratam sob o regime empregatício. Quando os instrumentos coletivos tenham repercussão financeira, a exigirem aportes orçamentários da Administração Direta, é preciso que a entidade ou órgão mantenedor também integre a mesa de negociação. Veja-se o verbete nº



1491, desta Recopilação.

### **C. Trabalhadores de correios e telecomunicações**

**1262.** A Convenção nº 98 se aplica aos empregados de correios e telecomunicações.

**1263.** Embora seja possível que as circunstâncias concretas dos empreiteiros de correios (ligados por um contrato de empresa à Sociedade de correios) requeiram esclarecimentos no que pertine à definição das unidades de negociação, às normas de certificação etc., assim como negociações específicas que levem em consideração sua situação de acordo com a lei e suas exigências laborais, o Comitê não vê nenhum motivo para que os princípios antes mencionados, relativos aos direitos básicos de associação e de negociação coletiva reconhecidos a todos os trabalhadores, não devam aplicar-se também aos empreiteiros de correios.

### **D. Pessoal de rádio e televisão**

**1264.** Não parece que se possa excluir, baseando-se em suas funções, o pessoal de um instituto nacional de radiotelevisão, estabelecimento público, do princípio concernente à promoção da negociação coletiva.

### **E. Pessoal docente**

**1265.** O Comitê chamou atenção sobre a importância de que, no setor da educação, promova-se a negociação coletiva no sentido do artigo 4º da Convenção nº 98.

**1266.** O Comitê enfatiza que, em sua opinião, os docentes não desempenham tarefas próprias dos funcionários da administração do Estado; de fato, este tipo de atividade também se leva a cabo no âmbito privado. Nestas condições, releva-se a importância de que os docentes com *status* de funcionário público possam disfrutar das garantias previstas na Convenção nº 98.

**1267.** Os trabalhadores das universidades públicas ou privadas devem gozar do direito de negociação coletiva.

**1268.** Embora existam alguns vínculos entre a relação educativa e a relação de emprego que os assistentes de docência e pesquisa mantêm com a universidade, há uma série de outros elementos que levam o Comitê a

considerar que os assistentes de docência e pesquisa, na medida em que são trabalhadores, devem, igual ao restante dos trabalhadores, gozar do direito de negociação coletiva no que se refere aos termos e condições de emprego, excluídos os requisitos e políticas acadêmicas, a fim de proteger e promover seus interesses profissionais. Em tal qualidade, este direito deve incluir o ser representados nas negociações por um sindicato de sua escolha e contar com proteção suficiente para exercer seus direitos sindicais.

### ***F. Pessoal de hospital***

**1269.** As pessoas empregadas nos hospitais públicos devem disfrutar do direito de negociação coletiva.

**1270.** O Comitê considerou que o pessoal dos serviços de saúde não pode ser considerado como funcionários que trabalham na administração do Estado cujo direito de negociação pode ser objeto de restrições.

### ***G. Pessoal do setor aéreo***

**1271.** Deve-se garantir, ao pessoal que trabalha no setor de controle da navegação aérea, o direito de negociação coletiva de suas condições de emprego.

**1272.** Os técnicos da aviação civil, que prestam serviços dentro da jurisdição das forças armadas, não podem ser considerados, em razão das tarefas que realizam, como pertencentes a tais forças armadas para fins de exclusão das garantias da Convenção nº 98; caberia aplicar a estes trabalhadores a norma enunciada no artigo 4º da Convenção, relativa à negociação coletiva.

### ***H. Pessoal de alfândegas***

**1273.** O Comitê tem enfatizado a importância que dá à promoção do diálogo e à consulta sobre as questões de interesse comum entre as autoridades públicas e as organizações profissionais mais representativas do setor aduaneiro.

**1274.** O Comitê considera que a decisão de instalar um sistema de segurança portuária – porque faz parte de uma política governamental mais ampla de segurança portuária – pode considerar-se de modo razoável fora do alcance da negociação coletiva; não obstante, a existência de dito sistema pode ter um impacto sobre as condições de emprego do pessoal de alfândegas e, por outro

lado, deve ser objeto de consultas e negociação entre as partes.

### ***I. Trabalhadores do mar***

**1275.** Ao examinar uma legislação que permitia excluir dos convênios coletivos [*Convenção ou Acordo Coletivo, no Brasil*] aos marinheiros não residentes no país, o Comitê pediu ao governo que adote medidas para emendar a lei, de forma que a negociação coletiva plena e voluntária de todos os marinheiros que prestam serviço em barcos de pavilhão nacional seja uma realidade.

### ***J. Trabalhadores de cooperativas***

**1276.** Como consequência lógica do direito de associação, deve garantir-se que as organizações sindicais às quais se filiaram os trabalhadores das cooperativas possam negociar coletivamente em seu nome, com vistas a fomentar e defender seus interesses.

### ***K. Trabalhadores temporários e a tempo parcial***

**1277.** Os trabalhadores temporários devem poder negociar coletivamente.

**1278.** Embora seja possível que as circunstâncias concretas dos trabalhadores a tempo parcial requeiram um tratamento diferenciado e alguns ajustes no que diz respeito à definição das unidades de negociação, às normas de certificação etc., assim como negociações específicas que tomem em consideração sua situação e requisitos laborais, o Comitê não vê nenhum motivo para que os princípios antes mencionados, relativos aos direitos básicos de associação e de negociação coletiva reconhecidos a todos os trabalhadores, não devam aplicar-se também aos trabalhadores a tempo parcial.

### ***L. Trabalhadores contratados no âmbito de programas para combater o desemprego***

**1279.** Em relação às ofertas temporárias de emprego no setor público para combater o desemprego, nas quais a remuneração não se fixa de acordo com as convenções coletivas que regulam a remuneração dos empregados regulares, o Comitê expressou a esperança de que o governo zele para que, na prática, as ofertas individuais de emprego sejam de duração limitada e não se

convertam em oportunidades para cobrir postos permanentes com pessoas desempregadas, que seriam prejudicadas em seu direito à negociação coletiva das questões relativas à sua remuneração.

**1280.** As pessoas que participam de atividades comunitárias destinadas a combater o desemprego – limitadas a uma duração de seis meses – não são verdadeiros empregados da organização que se beneficia de seu trabalho e, por conseguinte, podem ser excluídos legitimamente do âmbito dos acordos coletivos em vigor, ao menos no que se refere aos salários.

**1281.** Em relação às pessoas que participam de atividades comunitárias destinadas a combater o desemprego, o Comitê considerou que, já que realizam, sem dúvidas, um trabalho e oferecem serviços que beneficiam uma determinada organização, hão de desfrutar, em consequência, de um certo grau de proteção a respeito de suas condições de trabalho.

**1282.** No contexto da luta contra o desemprego e o estabelecimento de programas de ofertas de emprego que impõem um limite à remuneração horária aos trabalhadores, o Comitê insistiu que o Governo assegurasse que, na prática, não se recorresse aos grupos de emprego de forma sucessiva para fins de cobrir postos regulares com pessoas desempregadas, que veriam limitado o seu direito de negociar coletivamente. O Comitê pediu ao Governo que estabelecesse procedimentos tripartites, a fim de prevenir os abusos.

### ***M. Trabalhadores subcontratados***

**1283.** A negociação coletiva entre o sindicato correspondente e a parte que determine as condições de trabalho dos trabalhadores autônomos ou subcontratados deve sempre ser possível.

### ***N. Voluntários cívicos***

**1284.** O trabalho dos voluntários cívicos, que implica uma retribuição, a determinação de horas de trabalho e a continuidade no serviço, também deve garantir a estes trabalhadores a proteção que conferem os princípios da liberdade sindical, inclusive o direito de negociação coletiva.

### ***O. Trabalhadores autônomos***

**1285.** O Comitê pede ao Governo que adote as medidas necessárias para

garantir que os trabalhadores “autônomos” possam desfrutar plenamente dos direitos sindicais, para assim estimular e defender seus interesses, inclusive mediante a negociação coletiva, e de identificar, em consulta com os interlocutores sociais interessados, as particularidades dos trabalhadores por conta própria, que afetam a negociação coletiva, com vistas a estabelecer mecanismos específicos de negociação coletiva adequados para os trabalhadores autônomos, quando seja pertinente.

- **Anotação do Grupe:** O sindicalismo precisa representar outros trabalhadores, não apenas os “empregados”, por exigência das mudanças atuais nas relações de trabalho. A não ser assim, com o regime de emprego em baixa e caindo a cada ano, os sindicatos tendem a perder a representação dos trabalhadores, reduzindo-se a entidades nânicas ou, mesmo, desnecessárias.

### ***P. Trabalhadores não filiados***

**1286.** Em caso em que uma legislação outorga ao trabalhador não filiado o direito de escolher a convenção coletiva que deseje, quando existam várias (ou uma) na empresa, o Comitê estima que o trabalhador não filiado está em melhor posição para determinar qual sindicato há defendido melhor, em sua convenção coletiva, os interesses da categoria profissional à qual pertence dentro da empresa, assim como este direito de escolher não despreza o princípio de promoção da negociação coletiva livre e voluntária estabelecida no artigo 4º da Convenção nº 98, que não se vê restringido quando existem várias convenções coletivas no seio de uma empresa.

- **Anotação do Grupe:** O Comitê de Liberdade Sindical zela pela aplicação da Convenção nº 87, a qual acolhe a pluralidade sindical. Sendo assim, é mais flexível na representação dos trabalhadores, permitindo que os não filiados possam ter suas próprias negociações coletivas ou optarem pelas já existentes na categoria.

Veja-se anotação ao verbete nº 1287 e o verbete nº 1342, desta Recopilação.

### ***Q. Efeito “erga omnes” dos instrumentos coletivos de trabalho***

**1287.** Em um caso em que algumas convenções coletivas se aplicavam somente às partes contratantes e a seus filiados, e não a todos os trabalhadores, o Comitê considerou que se trata de uma opção legítima – como também pode sê-lo o oposto – que não parece violar os princípios da liberdade sindical, e que também é seguido em muitos países.

- **Anotação do Grupe:** Ao lume da anotação tecida no verbete nº 1286, observa-se que, no regime de pluralidade sindical e de livre filiação, os instrumentos

coletivos de trabalho abrangem apenas os filiados às entidades celebrantes. Os não filiados precisarão aderir posteriormente, se quiserem se beneficiar das cláusulas acordadas e dos benefícios obtidos. Veja-se o verbete nº 1342.

Para que os instrumentos coletivos tenham efeitos *erga omnes*, isto é, abranjam ao mesmo a filiados e não filiados, é preciso que sejam celebrados pelas entidades representativas, aquelas que atendam aos requisitos de representatividade ditados pela legislação. Veja-se os verbetes nº 1288 e 1350, desta Recopilação.

**1288.** Embora a Convenção nº 98 seja compatível com os sistemas que concedem direitos de negociação à organização mais representativa, com efeitos para todos os trabalhadores (*erga omnes*), assim como com os sistemas que permitem que os sindicatos minoritários negociem em nome de seus membros, no primeiro caso não resulta coerente conceder também o direito de negociação no mesmo âmbito dos sindicatos minoritários e na prática fazê-lo pode prestar-se a práticas antissindicaais.

### **Matérias cobertas pela negociação coletiva**

**1289.** Compete às partes definir os temas a negociar.

**1290.** As medidas que se aplicam unilateralmente pelas autoridades para restringir a gama de temas que podem ser objeto de negociações são frequentemente incompatíveis com a Convenção nº 98; como método particularmente adequado para remediar este gênero de situações, dispõe-se do procedimento de consultas de caráter tripartite destinadas a estabelecer, de comum acordo, diretrizes em matéria de negociação coletiva.

**1291.** As questões que podem ser objeto da negociação coletiva incluem o tipo de instrumento que se oferece aos trabalhadores e o tipo de instrumento de coletivo que há de negociar no futuro, assim como os salários, prestações e subsídios, a duração do trabalho, as férias anuais, os critérios de seleção em caso de dispensa, um alcance da convenção coletiva, a outorga de facilidades aos sindicatos, que incluam um acesso ao local de trabalho mais amplo que o previsto na legislação, etc.; essas questões não devem ser excluídas do âmbito da negociação coletiva em virtude da legislação ou, como neste caso, por sanções econômicas e penas severas em caso de inadimplemento das disposições do código e das diretrizes.

**1292.** Não compete ao Comitê pronunciar-se sobre a quantia das remunerações, nem tampouco sobre a legitimidade da concessão das diversas prestações, bônus e subsídios. Estas são questões próprias da negociação entre

as partes.

**1293.** Uma legislação que exclua a duração do trabalho do campo de aplicação da negociação coletiva, salvo quando há autorização governamental, parece atentar contra o direito das organizações de trabalhadores de negociar livremente com os empregadores as condições de trabalho garantidas pelo artigo 4º da Convenção nº 98.

**1294.** No que se refere à proibição, por via legislativa, da incorporação da cláusula de boicote de solidariedade nos instrumentos coletivos, o Comitê considerou que não se devem incluir na legislação restrições a tais cláusulas.

**1295.** Em conformidade com os princípios da liberdade sindical, os instrumentos coletivos devem poder prever um sistema de dedução das cotas sindicais, sem ingerência por parte das autoridades.

**1296.** O pagamento de salários aos dirigentes sindicais a tempo integral é uma questão que devem as partes resolver, e o Governo deve permitir a negociação sobre a questão se as atividades sindicais, que os dirigentes sindicais desempenham em regime de dedicação integral, deva ser considerada como uma atividade que mereça uma licença não remunerada.

**1297.** O Comitê chamou a atenção sobre o fato de que, quando a legislação estabelece certas limitações em matéria de alocação de empregos, tais limitações podem impedir a negociação de instrumentos coletivos para melhorar as condições de emprego, inclusive as condições que regulamentam o acesso a empregos determinados, infringindo, por conseguinte, os direitos dos trabalhadores interessados no que respeita à negociação coletiva e à melhoria de suas condições de trabalho.

**1298.** Uma legislação que modifica instrumentos coletivos que já estavam em vigor desde certo tempo e que proíbe que no futuro se concluam instrumentos coletivos concernentes à alocação de navios, é contrária ao princípio de negociação voluntária previsto pela Convenção nº 98.

**1299.** Uma legislação que faculta ao Ministério do Trabalho fixar as normas relativas a salários, jornadas de trabalho, férias e condições de trabalho, devendo limitar-se as convenções coletivas a observar tais normas, e que exclui da esfera da negociação coletiva aspectos tão importantes das condições de trabalho, não está em conformidade com o artigo 4º da Convenção nº 98.

**1300.** No que diz respeito a uma denúncia relacionada à negativa de celebrar negociações coletivas no setor público sobre certas circunstâncias, o Comitê lembrou a seguinte opinião, expressada pela Comissão de Investigação e de

Conciliação em Matéria de Liberdade Sindical: “Existem certas questões que correspondem, evidentemente, de modo primordial ou essencial, à direção e funcionamento dos assuntos do governo; estas questões podem considerar-se, de modo razoável, fora do alcance da negociação”. É igualmente claro que algumas outras questões são, primordial ou essencialmente, questões que se referem a condições de emprego e não se devem considerar excluídas do âmbito das negociações coletivas levadas a cabo em uma atmosfera de boa-fé e confiança mútua.

**1301.** As questões relativas ao número de pessoas ou aos departamentos que devem ser afetados pelas dificuldades financeiras podem ser consideradas como questões que dependem, primordial ou essencialmente, da direção e do funcionamento dos assuntos do Governo e que, por conseguinte, podem considerar-se, de modo razoável, fora do alcance da negociação; porém, o amplo espectro da segurança no emprego, em geral, compreende questões vinculadas, principal ou essencialmente, às questões de emprego, como, por exemplo, os direitos daqueles que serão despedidos e as indenizações adequadas a estes etc., e não devem considerar-se fora do âmbito da negociação coletiva.

**1302.** A determinação das linhas gerais da política de ensino, embora constitua uma questão sobre a qual pode ser normal que se consultem as organizações de pessoal docente, não se presta a negociações coletivas entre estas organizações e as autoridades competentes.

**1303.** No que se refere ao setor da educação, é preciso fazer uma distinção entre, por um lado, as questões que envolvam, essencialmente, a determinação das linhas gerais da política de ensino, que podem excluir-se da negociação coletiva, e, por outro lado, as relacionadas com as condições de emprego, que devem incumbir ao âmbito da negociação coletiva.

**1304.** As consequências sobre as condições de emprego nas decisões adotadas em relação com a política educacional devem ser objeto de uma negociação coletiva livre.

**1305.** As partes negociadoras são as mais preparadas para avaliar as razões e determinar as modalidades das cláusulas relativas às pensões.

**1306.** As partes negociadoras são as mais preparadas para avaliar as razões e definir as modalidades (e, no que se refere aos empregadores, a viabilidade financeira) das cláusulas negociadas de aposentadoria obrigatória antes da idade de aposentadoria oficial, seja por razões da dificuldade de trabalho ou por motivos de segurança e saúde.



**1307.** O Comitê reconhece o direito dos Estados de regulamentar o sistema de pensões, porém destaca a necessidade de que os mesmos respeitem o princípio do direito à negociação coletiva neste processo.

**1308.** Um sistema geral de pensões não vai necessariamente contra a negociação coletiva. Com efeito, embora o sistema geral estabeleça um patamar mínimo obrigatório garantido à população em geral, nada impediria estabelecer, por meio da negociação coletiva, um sistema complementar que venha a agregar-se ao sistema geral. O Comitê estima que cabe aqui fazer a diferença entre as empresas privadas e o setor público. No primeiro caso, o empregador negociará com o sindicato a possível concessão de uma pensão completar, tendo em conta suas possibilidades e perspectivas econômicas.

**1309.** As partes na negociação coletiva podem melhorar as prestações legais sobre pensões ou esquemas de pensões por mútuo acordo.

**1310.** Os planos de aposentadoria complementar podem considerar-se, legitimamente, prestações suscetíveis de ser objeto de negociação coletiva.

**1311.** Em conformidade com as normas da OIT, a fixação dos salários mínimos pode ser objeto de decisões de instâncias tripartites.

**1312.** Cabe à autoridade legislativa determinar os mínimos legais em matéria de condições de trabalho e emprego, o que não restringe nem impede a promoção da negociação bilateral quanto aos efeitos de fixar as condições de trabalho, tal como dispõe o artigo 4º da Convenção nº 98.

### **O princípio da negociação livre e voluntária**

**1313.** A negociação voluntária de convenções coletivas e, portanto, a autonomia dos interlocutores sociais na negociação, constitui um aspecto fundamental dos princípios da liberdade sindical.

**1314.** O Comitê enfatiza a importância de que se respeite a autonomia das partes no processo de negociação coletiva, de maneira que esta se revista do caráter livre e voluntário que consagra o artigo 4º da Convenção nº 98.

**1315.** A negociação coletiva, para ser eficaz, deve ter caráter voluntário e não implica o recurso a medidas de coação que alterariam o caráter voluntário da dita negociação.

**1316.** Nenhuma disposição do artigo 4º da Convenção nº 98 obriga um governo a impor coercitivamente um sistema de negociações coletivas a

uma organização determinada, intervenção governamental que claramente alteraria o caráter de tais negociações.

**1317.** O artigo 4º da Convenção nº 98 não impõe de maneira alguma ao Governo o dever de negociar coletivamente, do mesmo modo que tampouco é contrário ao dito artigo obrigar os interlocutores sociais a iniciar negociações sobre término e condições de trabalho objetivando estimular e fomentar o desenvolvimento e a utilização dos mecanismos da negociação coletiva das condições de trabalho; no entanto, as autoridades públicas devem abster-se de toda interferência indevida no processo de negociação.

**1318.** Embora o conteúdo do artigo 4º da Convenção nº 98 não obrigue um Governo a impor coercitivamente a negociação coletiva a uma organização determinada, porque uma intervenção deste tipo alteraria claramente o caráter voluntário da negociação coletiva, isso não significa que os governos devam abster-se de adotar medidas que visem estabelecer mecanismos de negociação coletiva.

**1319.** Uma disposição jurídica que obrigara uma parte a celebrar um contrato com outra seria contrária ao princípio da negociação livre e voluntária.

**1320.** Uma legislação que impõe a conciliação obrigatória e impede que o empregador a abandone, independente das circunstâncias em que se produza, sob pena de ser sancionado com o pagamento dos salários correspondentes aos dias de greve, além de impor um castigo desproporcional, é contrária ao princípio da negociação coletiva voluntária, consagrado na Convenção nº 98.

**1321.** A possibilidade oferecida aos empregadores, conforme a legislação, de apresentar documentos que contenham suas propostas para fins de negociação coletiva, se os mesmos constituem meramente uma base para a negociação voluntária a que se refere a Convenção nº 98, não se deve considerar como uma violação dos princípios aplicáveis à matéria.

### **Mecanismos destinados a facilitar a negociação coletiva**

**1322.** No caso em que as negociações estabelecidas não deram resultados devido a desacordos, o Governo tem que examinar com as partes a maneira de sair de uma situação de bloqueio mediante um mecanismo de conciliação ou de mediação ou, em caso de persistirem desacordos, mediante a arbitragem por um órgão independente que tivesse a confiança das partes.

**1323.** A intervenção de um terceiro neutro e independente, que conte com

a confiança das partes, pode ser suficiente para desbloquear uma situação de estancamento que as partes não podem resolver por si sós no contexto de um conflito coletivo.

**1324.** O Comitê recorda que algumas medidas podem facilitar as negociações e contribuir para promover a negociação coletiva. Contudo, a legislação ou a prática pelas quais se instituem mecanismos e procedimentos de mediação e conciliação destinados a facilitar a negociação entre os interlocutores sociais de um setor devem salvaguardar a autonomia das partes envolvidas na negociação coletiva.

**1325.** Os organismos encarregados de resolver os conflitos entre as partes de uma negociação coletiva devem ser independentes, e o recurso a tais organismos, deve ser voluntário.

**1326.** Embora certas regras e práticas podem facilitar o desenvolvimento da negociação coletiva e ajudar a promovê-la, e se algumas medidas podem facilitar às partes o acesso a certas informações, por exemplo, sobre a situação econômica de sua unidade de negociação, sobre os salários e condições de trabalho em unidades vizinhas e sobre a situação econômica geral, todas as legislações pelas quais se instituem organismos e procedimentos de mediação e conciliação destinados a facilitar a negociação entre copartícipes sociais devem salvaguardar a autonomia das partes implicadas na negociação. Pelo dito, em lugar de conferir às autoridades públicas poderes de assistência ativa, incluindo de intervenção, que lhes permitam fazer prevalecer seu ponto de vista, é mais conveniente tratar de convencer as partes envolvidas na negociação, que por sua própria vontade devem levar em conta as razões capitais relacionadas com as políticas econômicas e sociais de interesse geral que o governo mencionou.

### **O princípio da negociação de boa-fé**

**1327.** O Comitê recorda a importância que concede à obrigação de negociar de boa-fé para a manutenção de um desenvolvimento harmonioso das relações profissionais.

- **Anotação do Grupo:** Veja-se o verbete nº 949, que considera prática desleal a falta de resposta a uma proposta de negociação. Práticas desleais são consideradas condutas antissindicais.

**1328.** É importante tanto que os empregadores quanto os sindicatos

participem nas negociações de boa-fé e que façam tudo o possível para chegar a um acordo, e a celebração de negociações verdadeiras e construtivas é necessária para estabelecer e manter uma relação de confiança entre as partes.

**1329.** Tanto os empregadores quanto os sindicatos devem negociar de boa-fé, esforçando-se para chegar a um acordo, e a existência de relações de trabalho satisfatórias depende primordialmente da atitude recíproca das partes e de sua confiança mútua.

**1330.** O princípio de que tanto os empregadores quanto os sindicatos devem negociar de boa-fé, esforçando-se para chegar a um acordo, supõe evitar toda protelação injustificada no desenvolvimento das negociações.

**1331.** O Comitê não considera desarrazoável, no âmbito da negociação coletiva voluntária e de boa-fé, a petição das organizações querelantes de suspender por uns poucos dias os trabalhos da Comissão Negociadora de Salários do Setor Público, para permitir a realização de consultas internas ante uma proposta do Governo, que se apresentou durante essa reunião e sobre ela se precisavam de maiores detalhes técnicos.

**1332.** O fato de aprazar ou fixar unilateralmente em último momento e sem notificação prévia umas negociações, considera-se que, se este tipo de prática se produz de maneira injustificada, é prejudicial para o desenvolvimento de relações normais e francas.

**1333.** Embora a atitude conciliadora ou intransigente adotada por uma das partes frente às reivindicações da outra é matéria de negociação entre as partes, tanto os empregadores quanto os sindicatos devem negociar de boa-fé, esforçando-se para chegar a um acordo.

**1334.** Os acordos devem ser de cumprimento obrigatório pelas partes.

- **Anotação do Grupe:** Uma vez celebrados, os acordos devem ser honrados. Seu descumprimento implica violação a ato jurídico contratual e, também, a princípios de moralidade, como a boa-fé objetiva. O direito brasileiro prevê a ação de cumprimento, demanda judicial da competência da Justiça do Trabalho, prevista no art. 872, parágrafo único, da Consolidação das Leis do Trabalho. São legitimados os sindicatos celebrantes e os trabalhadores prejudicados pela violação contratual.

**1335.** O Comitê relembra que a negociação coletiva significativa está embasada na premissa segundo a qual todas as partes representadas estão sujeitas a disposições estabelecidas voluntariamente, e urge ao Governo que vele pela aplicabilidade legal de todo instrumento coletivo entre as pessoas

representadas pelas partes firmantes.

**1336.** O respeito mútuo dos compromissos assumidos nos acordos coletivos é um elemento importante do direito de negociação coletiva e deve ser salvaguardado, para estabelecer relações laborais sobre uma base sólida e estável.

**1337.** A negociação coletiva, que implica em um processo de concessões mútuas e uma certeza razoável de que se manterão os compromissos negociados, ao menos durante a vigência, já que é resultado de compromissos contraídos por ambas as partes sobre certas circunstâncias, e a renúncia a determinadas exigências de negociação com o objetivo de obter outros direitos considerados como mais prioritários pelos sindicatos e seus membros. Se estes direitos, em troca dos quais se tenha feito concessões em outros pontos, podem cancelar-se unilateralmente, não pode haver nenhuma expectativa razoável de estabilidade nas relações laborais, nem confiança suficiente nos acordos negociados.

**1338.** Uma disposição legal que permite ao empregador modificar unilateralmente o conteúdo dos acordos coletivos previamente pactuados, ou obriga a negociá-los novamente, é contrária aos princípios da negociação coletiva.

**1339.** A Recomendação sobre os contratos coletivos, 1951 (nº 91), que guia os governos, reconhece explicitamente em seu parágrafo 3º que “todo contrato coletivo deve obrigar seus signatários, assim como as pessoas em cujo nome se celebre o contrato”.

**1340.** A falta de aplicação da convenção coletiva, mesmo que temporariamente, supõe uma violação do direito de negociação coletiva, assim como do princípio da negociação de boa-fé.

**1341.** Todas as partes na negociação, gozem ou não de personalidade jurídica, devem ser responsáveis por eventuais violações do direito de reserva das informações que recebam no âmbito da negociação coletiva.

### **A negociação coletiva com representantes dos trabalhadores não sindicalizados**

**1342.** A celebração de pactos coletivos com os trabalhadores que não estejam sindicalizados ou que se desfilaram das organizações sindicais e que oferecem maiores vantagens que as convenções coletivas, não fomentam

a negociação coletiva de conformidade com o disposto pelo artigo 4º da Convenção nº 98.

- **Anotação do Grupe:** Este verbete não proíbe que os trabalhadores não filiados negociem com as empresas ou sindicato patronal. A cautela que o Comitê apresenta é de que estas negociações talvez saiam mais vantajosas aos não filiados, como expediente patronal para estimular a não filiação ou a desfiliação. É o que se depreende dos demais verbetes deste tópico, máxime o de nº 1347. Num regime de pluralidade e ampla liberdade sindical, negar simplesmente o direito de negociação aos filiados seria o mesmo que obrigá-los a se filiarem à entidade, como condição de obterem conquistas sociais. Também seria prejudicial às empresas, que ficariam impossibilitadas de negociar certas condições de trabalho, considerando os baixos índices de filiação dos trabalhadores.

• Vejam-se as anotações aos verbetes 1286 e 1287, desta Recopilação.

**1343.** A Recomendação sobre os contratos coletivos, 1951 (nº 91), dá prioridade, enquanto uma das partes da negociação coletiva, às organizações de trabalhadores, referindo-se aos representantes dos trabalhadores não organizados somente no caso de ausência de tais organizações. Nestas circunstâncias, a negociação direta entre a empresa e seus trabalhadores, para além das organizações representativas, quando as mesmas existem, pode, em certos casos, ocorrer em detrimento do princípio pelo qual se deve estimular e fomentar a negociação coletiva entre empregadores e organizações de trabalhadores.

**1344.** A Recomendação nº 91 sobre os contratos coletivos (1951) dispõe: "Para efeitos da presente Recomendação, a expressão 'contrato coletivo' compreende todo acordo escrito relativo às condições de trabalho e emprego, celebrado entre um empregador, um grupo de empregadores ou uma ou várias organizações de empregadores, por um lado e, por outro, uma ou várias organizações representativas de trabalhadores ou, na ausência de tais organizações, representantes dos trabalhadores interessados, devidamente eleitos e autorizados por estes últimos, de acordo com a legislação nacional." A esse respeito, o Comitê salientou que a mencionada Recomendação põe ênfase no papel das organizações de trabalhadores como parte da negociação coletiva. A negociação direta entre a empresa e seus trabalhadores, em relação às organizações representativas quando as mesmas existem, pode, em certos casos, ocorrer em detrimento do princípio pelo qual se deve estimular e fomentar a negociação coletiva entre empregadores e organizações de trabalhadores.

**1345.** Na Convenção sobre os representantes dos trabalhadores, 1971 (nº

135), e na Convenção sobre a negociação coletiva, 1981 (nº 154), figuram disposições expressas garantindo que quando, em uma mesma empresa, existam sindicatos e representantes eleitos pelos trabalhadores, sejam adotadas medidas apropriadas para garantir que a existência de representantes eleitos não seja utilizada em detrimento da posição dos sindicatos interessados.

**1346.** O Comitê relembrou que o artigo 5º da Convenção nº 135 dispõe que quando, numa mesma empresa, existam representantes sindicais e representantes eleitos, haveria de se adotar medidas apropriadas, se fosse necessário, para garantir que a existência de representantes eleitos não se utilize em prejuízo da posição dos sindicatos interessados ou de seus representantes e para fomentar a colaboração em todo assunto pertinente entre os representantes eleitos e os sindicatos interessados e seus representantes.

**1347.** A firmação de um pacto coletivo com os trabalhadores não sindicalizados não deve ser utilizada para prejudicar os direitos dos trabalhadores filiados ao sindicato.

**1348.** A possibilidade de os delegados do pessoal, que representam 10 por cento dos trabalhadores, celebrarem convenções coletivas com o empregador, mesmo que já exista uma ou mais associações trabalhistas, não incentiva a negociação coletiva no sentido do artigo 4 da Convenção nº 98; além disso, dada a pequena porcentagem mencionada, tal possibilidade pode menosprezar a posição das organizações dos trabalhadores, contrariamente a todo o disposto no artigo 3, parágrafo 2, da Convenção nº 154.

**1349.** Se uma oferta direta da empresa a seus trabalhadores é apenas uma reiteração das propostas que havia feito ao sindicato e que este havia recusado, e posteriormente são retomadas as negociações entre a empresa e o sindicato, o Comitê considerou que, em tais circunstâncias, os querelantes não demonstram uma violação dos direitos sindicais.

## **O reconhecimento das organizações mais representativas**

**1350.** A Recomendação sobre a negociação coletiva, 1981 (nº 163), enumera diversas medidas visando promover a negociação coletiva, incluindo o reconhecimento das organizações representativas de empregadores e de trabalhadores (parágrafo 3, "a").

- **Anotação do Grupe:** Veja-se anotação ao verbete nº 1287, sobre a abrangência *erga omnes* nas negociações coletivas por entidades representativas. A importância da identificação de qual seja a entidade mais representativa ganha maior relevância

nos países que adotam a pluralidade sindical. De fato, havendo múltiplos sindicatos dispostos a negociar, enquanto representantes da mesma categoria, é preciso identificar, previamente, qual delas está autorizada legalmente a negociar. O critério mais comum para esta definição concorrencial é o da representatividade, sobretudo o do número de filiados. Vale dizer, quando mais filiados tiver, mais representativo será o sindicato.

**1351.** São compatíveis com os princípios da liberdade sindical tanto os sistemas de negociação coletiva com direitos exclusivos para o sindicato mais representativo, como aqueles em que são possíveis várias convenções coletivas concluídas por vários sindicatos dentro de uma empresa.

**1352.** As leis nas quais se fixe um limiar para a validação dos instrumentos coletivos não são contrárias ao artigo 4º da Convenção nº 98 nem ao objetivo relativo ao fomento do pleno desenvolvimento e uso de procedimentos de negociação voluntária dos instrumentos coletivos, em particular se este limiar estabelece a raiz de consultas com os interlocutores sociais e não resulta excessivo.

**1353.** Em um caso em que os direitos de representação da totalidade dos trabalhadores do setor de que se tratava pareciam haver sido conferidos a organizações de limitada representatividade a nível nacional, o Comitê considerou que se a legislação nacional estabelece mecanismos para a representação dos interesses profissionais de toda uma categoria de trabalhadores, essa representação deve recair normalmente na organização majoritária da categoria, e os governos devem abster-se de toda intervenção que possa desvirtuar tal princípio.

**1354.** Os empregadores, incluindo as autoridades governamentais em seu caráter de empregadores, devem reconhecer, nas negociações coletivas, as organizações que representam todos os trabalhadores empregados por eles.

**1355.** O reconhecimento pelo empregador dos principais sindicatos representados em sua empresa, ou do mais representativo deles, constitui a base de todo o procedimento de negociação coletiva das condições de emprego na empresa.

**1356.** Os empregadores devem reconhecer, para fins de negociação coletiva, as organizações representativas de trabalhadores em uma determinada indústria.

**1357.** Quando as dificuldades na interpretação das normas relativas à eleição de dirigentes sindicais criam situações nas quais os empregadores se



negam a negociar com o sindicato correspondente e, em termos mais gerais, a reconhecê-lo, são gerados problemas de compatibilidade com a Convenção nº 87.

**1358.** O requisito de que o empregador em questão empregue 21 trabalhadores, como mínimo para que o sindicato possa iniciar dito procedimento, contradiz o princípio de negociação coletiva livre e voluntária.

### **Determinação do sindicato ou sindicatos habilitados a negociar**

**1359.** Os trabalhadores e os empregadores devem poder constituir e filiar-se às organizações de sua escolha e eleger livremente seus representantes para efeitos da negociação coletiva.

**1360.** São compatíveis com a Convenção nº 98 tanto os sistemas de agente único (o mais representativo) como os que integram todas as organizações ou as mais representativas de acordo com critérios claros pré-estabelecidos para determinar as organizações habilitadas para negociar.

**1361.** A exigência do requisito de registro de uma organização sindical – sempre que o mesmo não se demore excessivamente nem a autoridade que se ocupa do mesmo goze de um poder discricionário a respeito – para poder negociar coletivamente não viola os princípios da liberdade sindical.

**1362.** O requisito de maioria, não somente dos trabalhadores, mas também das empresas, para celebrar uma convenção coletiva por ramo de atividade ou grêmio pode gerar problemas relativos à aplicação da Convenção nº 98.

**1363.** Para que um sindicato de um ramo de atividade possa negociar um acordo coletivo com uma empresa, deve bastar a prova de que tal sindicato conta com suficiente representatividade a nível da empresa.

**1364.** A negociação com a organização mais representativa de nível superior só deve levar-se a cabo na empresa se contar com uma representação sindical conforme à legislação nacional.

**1365.** Em relação a uma disposição que tem o efeito de que um sindicato majoritário em uma empresa não possa negociar coletivamente se não está filiado a uma central representativa, o Comitê recordou a importância que convém ser dada a que a organização majoritária dentro de uma empresa goze do direito de negociação coletiva.

**1366.** As autoridades competentes devem ter sempre a faculdade de proceder a uma verificação objetiva de qualquer pedido de um sindicato que afirme representar a maioria dos trabalhadores da empresa, à condição de que o pedido lhes pareça plausível. Se se percebe que o sindicato interessado representa a maioria dos trabalhadores, as autoridades devem adotar medidas de conciliação apropriadas para obter o reconhecimento dos empregadores a tal sindicato, para fins de negociação coletiva.

**1367.** Se um sindicato distinto do que firmou uma convenção se converte em sindicato majoritário e pede a anulação do mesmo, as autoridades, independentemente do previsto na convenção, devem dirigir-se ao empregador na forma apropriada aos fins do reconhecimento de tal sindicato.

**1368.** Quando as autoridades têm a faculdade de organizar votações para saber qual é o sindicato majoritário que deve representar os trabalhadores nas negociações coletivas, sempre devem ser realizadas tais votações, se não se perceber claramente por qual sindicato os trabalhadores desejam estar representados.

**1369.** Quando, segundo o sistema em vigor, o sindicato mais representativo goze de direitos preferenciais ou exclusivos de negociação, esse sindicato deve pautar-se de acordo com critérios objetivos e previamente determinados, a fim de evitar toda possibilidade de parcialidade ou de abuso.

**1370.** Enquanto as administrações públicas têm direito a decidir se se propõem a negociar no âmbito nacional ou no âmbito regional, qualquer que seja o âmbito em que se realize a negociação, os trabalhadores devem ter direito de eleger a organização que os representará nas negociações.

**1371.** Em um caso em que para postular a representatividade e ter a capacidade de firmar sozinho convenções coletivas a organização sindical está obrigada a demonstrar, ao mesmo tempo, sua representatividade tanto nacional como plurissetorial, o Comitê considerou que a soma destas exigências gera dificuldades a respeito dos princípios da liberdade sindical, no que tange à representatividade. Sua aplicação pode ter a consequência de impedir que um sindicato representativo em um determinado setor firme sozinho as convenções coletivas derivadas das negociações coletivas em que tenha participado.

**1372.** Para que a associação de uma determinada organização na negociação coletiva seja plenamente efetiva e real, essa organização deve estar em condições de firmar as convenções derivadas das negociações quando considerar oportuno, e de ser a única signatária, sempre que sua

representatividade no setor tiver sido objetivamente demonstrada.

**1373.** A participação na negociação coletiva e a assinatura de convenções que dela decorrem implica necessariamente na independência das organizações signatárias em relação ao empregador ou às organizações de empregadores, assim como das autoridades públicas. As organizações sindicais podem participar na negociação apenas quando se demonstra a efetividade de tal independência.

**1374.** A determinação das organizações suscetíveis de firmar sozinhas as convenções coletivas deve ocorrer com atendimento a dois critérios: o da representatividade e o da independência. Segundo o Comitê, as organizações que reúnam estes critérios devem ser declaradas como tais por um órgão que ofereça todas as garantias de independência e de objetividade.

**1375.** O requisito de um mínimo de 1.000 membros estipulado pela lei para conceder direitos exclusivos de negociação coletiva pode privar os trabalhadores pertencentes a pequenas unidades de negociação, ou que estejam dispersos por amplas zonas geográficas, do direito a constituir organizações que possam exercer plenamente as atividades sindicais, contrariamente aos princípios da liberdade sindical.

**1376.** A existência de uma lei que imponha um limiar ao ramo de atividade (03 por cento), além do limite da empresa (40 por cento) ou o limite ao local de trabalho (50 por cento), não é propícia para o estabelecimento de relações laborais harmoniosas e não promove a negociação coletiva de conformidade com o artigo 4º da Convenção nº 98, já que pode gerar em última instância um dissenso no número de trabalhadores cobertos pelos convênios coletivos no país [*Acordo ou Convenção Coletiva, no caso do Brasil*].

**1377.** O Comitê, tendo em conta as circunstâncias particulares de um caso, considera que a exigência jurídica de que um sindicato deva receber o apoio de 45 por cento dos trabalhadores para que se possa iniciar o procedimento de reconhecimento como agente para a negociação coletiva, pode efetivamente ser excessivamente difícil de cumprir.

**1378.** Uma percentagem requerida de representação em 10 por cento dos trabalhadores, para poder participar na comissão negociadora, não viola os princípios da liberdade sindical e da negociação coletiva.

**1379.** Mesmo que não seja incompatível com a Convenção nº 87 fornecer a certificação do sindicato mais representativo em uma unidade determinada, reconhecendo-o como o agente negociador exclusivo dessa unidade, tal seria

o caso somente se forem previstas, ao mesmo tempo, uma série de garantias. A este respeito, o Comitê assinalou que em vários países, nos quais foi estabelecido o procedimento que consiste em conceder aos sindicatos um certificado pelo qual lhes atribui o caráter de agentes exclusivos de negociação, tem-se considerado essencial que tais garantias assegurem: a) que a certificação seja feita por um organismo independente; b) que a organização representativa seja eleita pelo voto da maioria dos trabalhadores da unidade interessada; c) que a organização que não obtenha um número de votos suficiente tenha direito a solicitar uma nova eleição depois de um certo período; d) que toda organização que não seja a que houver obtido o certificado tenha direito a solicitar nova eleição uma vez transcorrido, desde a eleição anterior, um determinado período, normalmente de 12 meses.

**1380.** Se se modifica a relação de forças entre sindicatos que pugnam por um direito de preferência ou a faculdade de representar de maneira exclusiva os trabalhadores nas negociações coletivas, é conveniente que exista a possibilidade de reconsiderar os elementos de fato em que se havia baseado a atribuição de tal direito ou faculdade. Não existindo tal possibilidade, pode ocorrer que a maioria dos trabalhadores interessados estejam representados por um sindicato ao qual durante um período excessivamente longo tenha sido impedido, de fato ou no direito, de organizar sua administração e atividades com o fito de promover plenamente e defender os interesses de seus filiados.

**1381.** Ao tempo em que o Comitê enfatiza que o espaço adequado para a verificação de fatos e alegadas irregularidades em um processo de recontagem de votos para a titularidade da negociação coletiva entre trabalhadores ou filiados a organizações rivais, cabe prioritariamente às instâncias de recursos nacionais o exame das mesmas, o Comitê destaca a importância de se realizar uma nova recontagem, as autoridades deem todas as garantias para evitar as irregularidades alegadas, garantindo a presença de todos os trabalhadores que desejem participar plena e legitimamente e em plena segurança.

**1382.** Para encorajar o desenvolvimento harmonioso de negociações coletivas e evitar os conflitos, seria conveniente aplicar, sempre que existam, os procedimentos destinados a designar os sindicatos mais representativos para fins de negociação coletiva, quando não seja claro por qual desses sindicatos os trabalhadores desejam optar. Quando não existem tais procedimentos, se vier ao caso, as autoridades têm que examinar a possibilidade de instituir regras objetivas a respeito.

**1383.** Em um caso em que um projeto de lei sobre a criação de comitês de negociações nos serviços públicos estabelecia a obrigação de efetuar

a contagem dos membros contribuintes dos sindicatos para estabelecer a sua representatividade e um controle exercido por uma comissão presidida por um magistrado (verificação prevista a cada seis anos, ou em qualquer momento, a pedido de um sindicato), o Comitê observou que, embora em geral possa ser conveniente uma votação para determinar a representatividade das organizações sindicais, as investigações previstas pelo projeto de lei aparentemente dão sérias garantias no que se refere ao segredo e à imparcialidade indispensáveis a essa missão.

**1384.** Embora subministrar toda a informação eleitoral pertinente, incluída a maneira de votar contrário a um sindicato, resultaria aceitável em uma eleição, como parte do processo de voto para obter a credibilidade, o Comitê considera que a participação ativa de um empregador, de uma maneira em que se insira de alguma forma na livre eleição de um trabalhador ou de uma trabalhadora, constituiria uma violação da liberdade sindical e uma falta de respeito ao direito fundamental dos trabalhadores de se organizarem.

**1385.** Em um caso em que o governo, atendendo às condições nacionais, havia limitado o direito de celebrar negociações coletivas às duas centrais obreiras nacionais de âmbito geral, o Comitê estimou que isso não deve ser óbice para que o sindicato que representa a maioria dos trabalhadores de determinada categoria defenda os interesses de seus filiados. O Comitê recomendou que se convidasse o governo a examinar as medidas que pode tomar, de conformidade com as condições nacionais, para dar ao sindicato a possibilidade de participar no processo de negociação coletiva, de modo que possa representar e defender devidamente os interesses coletivos de seus filiados.

**1386.** Tendo em conta o objetivo de preservar a independência do pessoal com funções de investigação em questões de corrupção sindical, a criação de uma unidade de negociação especial com uma restrição na escolha dos sindicatos aos quais possa se filiar, desde que possa constituir sua própria organização, não é necessariamente incompatível com as disposições do artigo 2º da Convenção nº 87 e do artigo 4º da Convenção nº 98.

### **Direitos dos sindicatos minoritários**

**1387.** Quando a legislação de um país estabelece uma distinção entre o sindicato mais representativo e os outros sindicatos, tal sistema não deve impedir o funcionamento de sindicatos minoritários e, ainda menos, privá-los do direito a interpor processos em nome de seus membros e representá-los no caso de conflitos individuais.

**1388.** Aceitar direitos exclusivos para a organização mais representativa não deve significar a proibição da existência de outros sindicatos aos quais os trabalhadores desejem se filiar; além disso, as organizações minoritárias devem ser autorizadas a exercer suas atividades e ter pelo menos o direito de serem os porta-vozes de seus membros e os representar.

**1389.** Quando, em um sistema de designação exclusiva de agente de negociação, nenhum sindicato alcançar a percentagem de trabalhadores exigida para ser declarado agente de negociação exclusivo, os direitos de negociação coletiva devem ser concedidos aos sindicatos da unidade, pelo menos em nome de seus próprios afiliados.

**1390.** Ainda que nenhum sindicato represente mais de cinquenta por cento dos trabalhadores em uma unidade, devem ser reconhecidos os direitos de negociação coletiva aos sindicatos naquela unidade, pelo menos em nome de seus próprios membros.

**1391.** Quanto a uma disposição que imponha que apenas poderá celebrar convênio [*convenção ou acordo*] coletivo o sindicato que represente a maioria absoluta dos trabalhadores de uma empresa, o Comitê considerou que esta disposição não incentiva negociação coletiva nos termos do artigo 4º da Convenção n.º 98, e pediu ao Governo que tomasse medidas para que, em consulta com as organizações partes interessadas, a disposição em questão seja modificada, de modo que, nesses casos em que nenhum sindicato represente a maioria dos trabalhadores, organizações minoritárias possam negociar conjuntamente um convênio [*convenção ou acordo*] coletivo aplicável à empresa ou unidade de barganha, ou, pelo menos, firmar um convênio [*convenção ou acordo*] coletivo em nome de seus filiados.

**1392.** O requisito estabelecido por lei, segundo o qual um sindicato deve demonstrar que foi habilitado por todos os trabalhadores que pretende representar nas negociações relativas em um ajuste coletivo de trabalho, é excessivo e incompatível com os princípios da liberdade de associação, já que pode ser utilizado como impedimento ao direito das organizações de representar seus membros.

**1393.** Na medida em que os representantes sindicais são aqueles que celebram convênios [*convenções ou acordos*] coletivos, o requisito de aprovação pela maioria absoluta dos trabalhadores envolvidos pode ser um obstáculo à negociação coletiva, incompatível com o artigo 4 da Convenção nº 98.

## **Determinação das organizações de empregadores habilitadas para negociar**

**1394.** Os empregadores devem poder escolher a organização que considerem que melhor defende seus interesses no processo de negociação coletiva.

**1395.** O princípio da representação no âmbito da negociação coletiva não pode reger com igualdade para as associações de empregadores se a filiação à Câmara de Comércio for obrigatória e se esta tiver a faculdade de negociar coletivamente com os sindicatos.

**1396.** A atribuição de direitos de negociação coletiva à Câmara de Comércio, entidade criada por lei e à qual a filiação é obrigatória, restringe a liberdade de escolha dos empregadores em relação às organizações que representarão seus interesses na negociação coletiva.

## **Representação das organizações na negociação coletiva**

**1397.** As organizações de trabalhadores devem poder escolher por si mesmas aqueles delegados que irão representá-las nas negociações coletivas, sem interferência alguma das autoridades públicas.

**1398.** O direito das organizações sindicais de organizar sua administração e suas atividades de acordo com o artigo 3 da Convenção no. 87 inclui a liberdade para as organizações reconhecidas como representativas para eleger seus representantes sindicais para negociação coletiva.

**1399.** As prescrições muito rígidas sobre assuntos como os representantes das partes no processo de negociação coletiva podem prejudicar a sua eficácia. Trata-se de uma questão que deve ser determinada pelas próprias partes.

- **Anotação do Grupo:** Este verbete é dotado de grande coerência no pensamento do Comitê. É que ficaria estranho, num regime de liberdade sindical, permitir que a legislação pátria definisse quem poderia participar do processo de negociação coletiva. Esta definição só incumbe aos próprios sujeitos envolvidos no processo negocial.

**1400.** O Comitê chamou a atenção para o parágrafo 6 da Recomendação da Negociação Coletiva de 1981 (no. 163), segundo a qual as partes na

negociação coletiva devem conferir aos seus respectivos negociadores o mandato necessário para conduzir e concluir as negociações sob reserva de qualquer disposição relativa a consultas dentro de suas respectivas organizações. Com base nesses princípios, e com vistas a promover a negociação coletiva de boa-fé e o desenvolvimento harmonioso das relações profissionais no setor público, o Comitê considera que deve haver clareza antecipada sobre a articulação das diferentes etapas da negociação coletiva e que os estudos de verificação da viabilidade econômica do negociado devem ocorrer antes da assinatura do acordo coletivo.

**1401.** O direito das organizações sindicais de organizar sua administração e suas atividades de acordo com o artigo 3 da Convenção no. 87 inclui tanto a liberdade de organizações reconhecidas como representativas de eleger seus delegados sindicais para fins de negociação coletiva, quanto a liberdade de contar com a assistência de conselheiros de sua escolha.

**1402.** As organizações de empregadores e de trabalhadores devem ter o direito de escolher, sem restrição alguma, as pessoas que desejem que os assistam durante as negociações coletivas, assim como os procedimentos de resolução de conflitos.

**1403.** No que diz respeito à proibição de intervenção de terceiros na solução dos conflitos, o Comitê considerou que esta exclusão constitui uma grave limitação ao livre funcionamento das organizações sindicais, tendo em vista que priva as organizações sindicais de serem assistidas por conselheiros.

### Nível da negociação coletiva

**1404.** Com base no princípio da negociação coletiva livre e voluntária, estabelecido no artigo 4 da Convenção nº 98, a determinação do nível de negociação coletiva deve depender essencialmente da vontade das partes e, conseqüentemente, tal nível não deve ser imposto em virtude da legislação, de uma decisão de uma autoridade administrativa ou de uma jurisprudência da autoridade administrativa do trabalho.

**1405.** A determinação do nível da negociação coletiva deve depender da vontade das partes. Portanto, a recusa dos empregadores em negociar em determinado nível não constituiria uma violação da liberdade sindical.

**1406.** A determinação do nível de negociação (coletiva bipartida) deve depender da vontade das partes.



**1407.** O Comitê não toma partido nem por meio de negociação no nível de ramo de atividade nem por meio de negociação no nível da empresa. O princípio fundamental é que o nível de negociação coletiva é determinado livremente pelas partes envolvidas.

**1408.** A elaboração de procedimentos que favoreçam de maneira sistemática a negociação descentralizada de disposições prejudiciais menos favoráveis do que as disposições de nível mais alto pode desestabilizar globalmente os mecanismos de negociação coletiva, bem como as organizações de empregadores e de trabalhadores e enfraquece a liberdade sindical e a negociação coletiva em violação dos princípios consagrados nas Convenções no. 87 e 98.

**1409.** A legislação não deve dificultar a negociação coletiva a nível de indústria.

**1410.** Para proteger a independência das partes interessadas, seria mais apropriado lhes permitir que decidam de comum acordo em que nível deve-se realizar a negociação. No entanto, em muitos países, essa questão corresponde a um órgão independente das partes. O Comitê entendeu que, em tais casos, este órgão deve ser realmente independente.

**1411.** Uma decisão do Tribunal Constitucional que determina para todas as negociações ações coletivas que ocorram no setor da construção que devam ser realizadas a nível de ramo de atividade, alterando assim o princípio da autonomia das partes e o princípio da negociação livre e voluntária, princípios indissociáveis do direito à negociação coletiva consagrados na Convenção nº 98.

**1412.** Em caso de desacordo entre as partes sobre o nível de negociação, mais do que uma decisão geral da autoridade judicial, é melhor ajustada à letra e ao espírito da Convenção no. 98 e da Recomendação no. 163 um sistema estabelecido de comum acordo entre as partes, no qual, em cada nova negociação coletiva, elas possam impor concretamente seus interesses e pontos de vista.

### **Negociação coletiva em caso de subcontratação**

**1413.** Compete ao Governo tomar medidas apropriadas para assegurar, por um lado, que não se recorra à subcontratação como meio de contornar as garantias de liberdade de associação estipuladas pela legislação e, por outro, que os sindicatos que representam os trabalhadores subcontratados

possam promover efetivamente a melhoria das condições de vida e de trabalho das pessoas querepresentam.

**1414.** Embora o empregador ou contratante principal não possa ser obrigado a negociar com um sindicato que representa trabalhadores contratados por subempreiteiros (ou com um sindicato que não tenha demonstrado que algum de seus membros trabalha para o contratante principal), nada deve impedir a esse empregador negociar e celebrar uma convenção [instrumento coletivo de trabalho] de forma voluntária. Além do mais o sindicato em questão deve também ter a possibilidade de perder ao empregador de sua escolha que negocie com ele de forma voluntária, sobretudo porque em casos como o presente seria impossível negociar com cada um dos subcontratantes. De fato, devido a posição dominante do contratante principal na obra, e à ausência geral de negociações coletivas a nível do ramo ou da indústria, a celebração de uma convenção coletiva [instrumento coletivo] com o contratante principal parece ser a única opção viável para realizar uma negociação coletiva eficaz e consertar uma convenção coletiva [instrumento coletivo] que tenha um âmbito de aplicação suficientemente geral a respeito da obra.

## **Restrições ao princípio da negociação livre e voluntária**

### ***A. Arbitragem obrigatória***

**1415.** A imposição de um procedimento de arbitragem obrigatório no caso de as partes não concordarem sobre o projeto de contrato coletivo suscita problemas na aplicação da Convenção nº 98.

**1416.** As disposições que estabelecem que, na falta de acordo entre as partes, os pontos divergentes da negociação coletiva serão decididos por arbitragem da autoridade não estão em conformidade com o princípio de negociação voluntária contida no artigo 4 da Convenção nº 98.

**1417.** O recurso de arbitragem obrigatória quando as partes não chegam a um acordo na negociação coletiva só é admissível no âmbito dos serviços essenciais no sentido estrito (aqueles serviços cuja interrupção pode colocar em perigo a vida, a seguridade pessoal ou a saúde da totalidade ou de parte da população).

**1418.** Em um caso, o Comitê lamentou que o governo não tenha dado prioridade à negociação coletiva com forma de regulamentar as condições de emprego em um serviço não essencial, e que, em vez disso, tenha se

sentido obrigado a recorrer ao procedimento de arbitragem obrigatória neste conflito.

**1419.** A utilização da negociação coletiva para solucionar problemas de racionalização nas empresas e melhorar a eficiência destas pode conduzir a resultados vantajosos tanto para os trabalhadores como para as empresas. Mas, se este tipo de negociação coletiva se desenvolve de acordo com um regime especial que, em síntese, impõe a negociação às organizações sindicais sobre os aspectos indicados pela autoridade trabalhista, determina que o lapso das negociações não deve exceder a um período determinado e estabelece que, na falta de acordo entre as partes, os pontos divergentes sejam decididos por arbitragem daquela autoridade, este regime legal não responde ao princípio da negociação voluntária que inspira a norma contida no art. 4 da Convenção nº 98.

## ***B. A intervenção das autoridades na negociação coletivamente***

### *a) Princípios gerais*

**1420.** Não incumbe ao Comitê pronunciar-se sobre a idoneidade dos argumentos de caráter econômico apresentados pelo Governo para justificar sua posição ou sobre as medidas que este tenha adotado. Pelo contrário, cabe-lhe expressar sua opinião sobre se, ao tomar estas medidas, o Governo impôs restrições à liberdade de negociação superiores às que o Comitê considera que se podem aplicar provisoriamente ao procedimento de livre negociação coletiva.

**1421.** Em qualquer caso, qualquer limitação à negociação coletiva por parte das autoridades deve estar precedida de consultas às organizações de trabalhadores e de empregadores, com o intuito de buscar o acordo entre ambas.

**1422.** Em um caso em que alguns governos recorreram, em reiteradas ocasiões, ao longo de uma década, a limitações legais à negociação coletiva, o Comitê observa que a utilização repetida das restrições legislativas à negociação coletiva somente pode ter, a longo prazo, uma influência prejudicial e desestabilizadora das relações profissionais, tendo em vista que priva os trabalhadores de um direito fundamental e de um meio para a defesa e promoção de seus interesses econômicos e sociais.

**1423.** Intervenção repetida e extensa na negociação coletiva pode desestabilizar o quadro geral das relações profissionais no país, se as medidas tomadas não estiverem em conformidade com os princípios da

liberdade sindical e de negociação coletiva.

*b) Elaboração de convênios [convenções ou acordos] coletivos*

**1424.** Os órgãos do Estado não devem intervir para modificar o conteúdo dos convênios *[convenções ou acordos]* coletivos livremente ajustados.

**1425.** Os órgãos do Estado não devem intervir na livre negociação coletiva entre organizações de trabalhadores e empregadores.

**1426.** Em termos gerais, o Comitê deseja enfatizar a importância que atribui ao princípio da autonomia das partes no processo de negociação coletiva, princípio este que foi geralmente aceito durante as discussões preliminares que levaram à adoção pela Conferência em 1981 do Convenção sobre a promoção da negociação coletiva (no. 154). Deste princípio, deduz-se que as autoridades públicas, como regra geral, não devem intervir para modificar os convênios coletivos *[instrumentos coletivos]* livremente pactuados. Tais intervenções só seriam justificadas por razões imperiosas de justiça social e de interesse geral.

**1427.** O respeito ao devido processo implica evitar o recurso à intervenção retroativa em convênios *[acordos e convenções]* coletivos por via legislativa.

**1428.** A intervenção de um representante da autoridade pública na redação dos convênios *[convenções ou acordos]* coletivos, se não se limita a um papel de mera ajuda técnica, parece inconciliável com o espírito do artigo 4 da Convenção nº 98.

**1429.** O Comitê reconheceu que existe um momento na negociação no qual, após negociações prolongadas e infrutíferas, pode-se justificar a intervenção das autoridades, quando é nítido que o bloqueio não será superado sem uma iniciativa de sua parte.

- **Anotação do Grupe:** O papel das autoridades públicas, neste caso do verbete 1429, é de mero facilitador e estimulador da negociação. O Poder Público não decidirá pelas partes, apenas promoverá a reabertura dos mecanismos próprios da negociação.

No Brasil, a Consolidação das Leis do Trabalho estabelece no art. 616 o seguinte:

*"§ 1º. Verificando-se recusa à negociação coletiva, cabe aos Sindicatos ou empresas interessadas dar ciência do fato, conforme o caso, ao Departamento Nacional do Trabalho ou aos órgãos regionais do Ministério do Trabalho e Previdência Social, para convocação compulsória dos Sindicatos ou empresas recalcitrantes."*

Veja-se anotação ao verbete 816 (arbitragem obrigatória).

**1430.** O Comitê assinalou que a mera existência de um impasse em um processo de negociação coletiva não é motivo suficiente que justifique a intervenção das autoridades públicas para impor arbitragem às partes no conflito laboral. A intervenção das autoridades públicas nos conflitos coletivos deve ser compatível com o princípio da celebração de negociações livres e voluntárias, para o qual é necessário que os órgãos designados para solucionar conflitos entre as partes em negociações coletivas sejam independentes e que se recorra a eles voluntariamente, exceto em caso de crise nacional intensa.

**1431.** A intervenção das autoridades públicas com a finalidade essencial de assegurar que as partes nas negociações subordinem seus interesses à política econômica nacional do governo, independentemente do fato de que estejam ou não de acordo com tal política, é incompatível com os princípios em geral aceitos de que as organizações de trabalhadores e de empregadores devem ter o direito de organizar livremente suas atividades e de formular seu programa e que as autoridades deverão abster-se de toda intervenção que tenda a limitar esse direito ou a impedir seu objetivo legal, e de que a legislação nacional não prejudicará nem será aplicada de sorte a prejudicar o gozo de tal direito.

**1432.** Uma legislação que autoriza a rejeição do registro de um convênio [*convenção ou acordo*] coletivo por defeitos de forma não seria contrária ao princípio de negociação voluntária. Por outro lado, se tal legislação implicasse que a rejeição do registro pode basear-se em motivos tais como ser contrário à política geral do governo, isto equivaleria a exigir uma aprovação prévia para a entrada em vigor de um convênio coletivo.

**1433.** Embora o Comitê considere que a aplicação de medidas de restrições salariais deve se oportuna para que tenham a máxima repercussão possível sobre a situação econômica, considera que a interrupção de contratos já negociados não está em conformidade com os princípios da livre negociação coletiva, já que tais contratos devem ser respeitados.

**1434.** Embora não caiba ao Comitê pronunciar-se sobre a idoneidade dos argumentos de caráter econômico apresentados pelo Governo para justificar sua intervenção com vistas a restringir a negociação coletiva, o Comitê deve lembrar que as medidas que podem ser tomadas para enfrentar uma situação excepcional têm que ser de natureza temporária, tendo em vista as graves consequências negativas que têm sobre as condições de emprego dos trabalhadores e sua incidência particular sobre

os trabalhadores vulneráveis.

**1435.** O desenvolvimento das relações laborais seria favorecido se as autoridades públicas, face aos problemas relativos à perda de poder aquisitivo dos trabalhadores, adotassem soluções que não implicassem modificações do acordado sem a anuência de ambas as partes.

**1436.** O ato de oferecer por lei um incentivo especial que encoraje uma das partes desses convênios [*instrumentos coletivos de trabalho*] a denunciar ou cancelar os convênios coletivos, em virtude dos quais os fundos de pensão foram estabelecidos, interfere na natureza livre e voluntária da negociação coletiva. Além disso, o Comitê considera que após a denúncia de uma das partes das convenções coletivas por meio das quais os fundos de pensão foram estabelecidos, cabia às próprias partes determinar se os fundos seriam dissolvidos, em que termos e condições, e o que aconteceria com os ativos dele. Na convenção no. 98 não há nenhuma disposição que permita ao Governo intervir e determinar unilateralmente essas questões e, muito menos, para determinar unilateralmente que os ativos de um fundo de pensão privado, estabelecido através da negociação coletiva, sejam confiscados e transferidos automaticamente para um sistema público de pensões. O Comitê observa que as ações descritas são contrárias ao artigo 3 da Convenção no. 87 e artigo 4 da Convenção no. 98.

*c) Aprovação administrativa de convênios coletivos livremente pactuados e política econômica nacional*

**1437.** O Comitê sublinhou a importância de manter um diálogo permanente e intensivo com as organizações de trabalhadores e empregadores mais representativas em situações de crise econômica.

**1438.** Subordinar a entrada em vigor dos convênios [*convenções ou acordos coletivos*] assinados pelas partes à sua homologação pelas autoridades é contrário aos princípios da negociação coletiva e da Convenção nº 98.

**1439.** As disposições legais que submetem as convenções coletivas à aprovação do Ministério do Trabalho por razões de política econômica, de forma que as organizações de empregadores e de trabalhadores não possam fixar livremente os salários, não estão em conformidade com o artigo 4 da Convenção nº 98 sobre o pleno desenvolvimento e uso de procedimentos de negociação coletiva voluntária.

**1440.** O Governo deve assegurar que o processo de registro e publicação

de convênios [*convenções ou acordos*] coletivos apenas verifique a conformidade com os mínimos legais e questões formais, tais como a determinação das partes e dos destinatários do acordo com suficiente precisão e duração do mesmo.

**1441.** Os requisitos da aprovação do Conselho de Ministros para os convênios [*convenções ou acordos coletivos*] negociados e da conformidade com a política e diretivas adotadas unilateralmente para o setor público não estão plenamente em conformidade com os princípios da liberdade sindical, entendendo-se que isso se aplica a todos os trabalhadores abrangidos pela Convenção nº98.

**1442.** A necessidade de uma aprovação prévia do governo para validar um convênio coletivo [*convenção ou acordo coletivo*] pode implicar uma medida contrária ao fomento dos procedimentos de negociação coletiva entre empregadores e trabalhadores para estabelecer as condições de emprego. Mesmo quando a recusa de aprovação administrativa possa ser objeto de recurso judicial, o próprio sistema de aprovação administrativa prévia é contrário a todo o sistema de negociações voluntárias.

**1443.** A oposição ao princípio da aprovação prévia dos convênios coletivos [*convenções ou acordos coletivos*] pelo governo não significa que não se possa colocar em prática meios para que as partes, ao negociar convenções coletivas, levem voluntariamente em conta as questões de política econômica e social do governo e a salvaguarda do interesse geral. Mas, para isso, é necessário, acima de tudo, que os objetivos de interesse geral sejam submetidos a uma ampla discussão por tais partes, a nível nacional, mediante um organismo consultivo, em conformidade com o princípio enunciado na Recomendação sobre a consulta (ramos de atividade econômica e âmbito nacional), 1960 (nº113). Poder-se-ia, da mesma forma, estudar a possibilidade de um procedimento que permitisse salientar, em certos casos, às partes as considerações de interesse geral que pudessem exigir um novo exame das convenções em questão. No entanto, em cada caso, dever-se-ia utilizar a persuasão e não a compulsoriedade. Dessa forma, em vez de subordinar a validade dos convênios coletivos à aprovação governamental, poder-se-ia prever que todo convênio coletivo que seja apresentada ao Ministério do Trabalho entrará normalmente em vigor em um prazo razoável a partir do momento de sua apresentação; quando a autoridade pública considerasse os termos do convênio proposto claramente contrários aos objetivos da política econômica reconhecidos como desejáveis ao interesse geral, o caso pode ser submetido ao julgamento e recomendação de um organismo

consultivo apropriado, mas se entendendo que as partes ficariam livres de adotar a decisão final.

**1444.** O requisito de homologação minispedel para que um convênio coletivo possa entrar em vigor não está em plena conformidade com os princípios da negociação voluntária estabelecidos na Convenção nº 98. No caso de os termos de certos convênios [*convenções ou acordos*] parecerem contrários às considerações de interesse geral, poder-se-ia prever um procedimento com o objetivo de salientar tais considerações à atenção das partes, a fim de que procedam a um novo exame, entendendo-se que conservarão sua liberdade quanto à decisão final. O estabelecimento de um sistema deste tipo estaria de acordo com o princípio de que os sindicatos devem ter direito, mediante negociações coletivas, de tratar de melhorar as condições de vida e de trabalho daqueles quem representam, enquanto as autoridades públicas devem se abster de intervir de forma a limitar esse direito.

**1445.** Uma disposição que estabelece como motivo de negativa de homologação a inclusão em um convênio coletivo [*convenção ou acordo coletivo*] de uma cláusula que atenta contra o “direito do Estado a coordenar a vida econômica da nação e exercer um controle geral a esse respeito”, implica o risco de que se restrinja gravemente a livre negociação de convênios coletivos.

*d) Intervenções administrativas ou legislativas que impõem a renegociação dos convênios coletivos existentes*

**1446.** A anulação por lei de disposições de convênios coletivos [*acordos ou convenções coletivas*] já concluídos não está em conformidade com os princípios da livre negociação coletiva.

- **Anotação do Grupe:** Um acordo concluído faz ato jurídico perfeito, assegurado constitucionalmente contra a lei vindoura (art. 5º, XXXVI, Constituição Federal do Brasil). A lei não pode retroagir para desfazer ou modificar atos construídos sob a égide da legislação anterior. O verbete nº 1447, adiante, reporta-se a convênios coletivos assinados, significando que os pactos protegidos contra lei superveniente são aqueles já formalizados entre as partes.

**1447.** Uma disposição legal que modifique unilateralmente o conteúdo dos convênios coletivos [*acordos ou convenções*] assinados, ou que exija sua renegociação, é contrária aos princípios da negociação coletiva, bem como ao princípio dos direitos adquiridos pelas partes.



**1448.** No caso em que, no âmbito de uma política de estabilização, foram suspensas decisões de convênios coletivos [*convenção ou acordo coletivo*] em matéria de remuneração (setor público e privado), o Comitê sublinhou que os convênios coletivos em vigor devem ser aplicados integralmente (salvo acordo das partes).

**1449.** A suspensão ou derrogação – por decreto, sem o acordo das partes – de convenções coletivas pactuadas livremente por elas próprias viola o princípio da negociação coletiva livre e voluntária estabelecida no artigo 4 da Convenção nº 98. Se um governo deseja que as cláusulas de um convênio coletivo [*convenção ou acordo coletivo*] vigente se ajustem à política econômica do país, deve tratar de convencer as partes de que levem em conta tais considerações voluntariamente, sem lhes impor a renegociação dos convênios vigentes.

**1450.** O recurso reiterado a restrições legislativas da negociação coletiva somente pode ter, a longo prazo, um efeito desastroso e desestabilizador sobre o clima das relações laborais se o legislador intervier com frequência para suspender ou anular o exercício dos direitos reconhecidos aos sindicatos e a seus membros. Além disso, isso pode prejudicar a confiança dos trabalhadores no significado da filiação a um sindicato. Os possíveis membros ou adeptos podem se ver, assim, induzidos a considerar que é inútil aderir a uma organização cuja finalidade principal é representar a seus membros nas negociações coletivas se verificarem que os resultados das mesmas se anulam frequentemente por via legislativa.

**1451.** O problema de saber se as graves dificuldades econômicas das empresas podem alegar, em certos casos, que a modificação das convenções coletivas deve ser abordada e pode ser tratada de formas diferentes, estas devem ser feitas no âmbito do diálogo social.

**1452.** A legislação que obriga as partes a negociar convênios coletivos [*convenções ou acordos coletivos*] coletivos em vigor é contrária aos princípios da negociação coletiva.

**1453.** Ao examinar alegações de anulação e renegociação forçada de convênios coletivos [*convenções ou acordos coletivos*] por razões de crise econômica, o Comitê considerou que a imposição da renegociação de convênios vigentes em virtude de uma lei é contrária aos princípios de livre negociação coletiva voluntária consagrada na Convenção nº 98, e insistiu que o governo “deve ter se esforçado para que a renegociação fosse decidida em virtude de um acordo entre as partes envolvidas”.

**1454.** Uma vez que ficou claro que a aplicação de um acordo sobre o Fundo de Aposentadoria dependente de pressuposto do Estado era praticamente impossível e depois de ter esgotado de boa-fé todos os esforços para conseguir tal aplicação, não se pôde levantar objeções a que o governo se empenhasse concretamente na renegociação do acordocom o fim de encontrar uma solução que fosse aceitável para as partes.

*e) Extensão obrigatória da validade dos convênios coletivos*

**1455.** Com referência a uma lei sobre a prorrogação dos convênios coletivos [*convenções ou acordos coletivos*], após anteriores intervenções governamentais em matéria de negociação coletiva, o Comitê observou que tais medidas, implicando, como os fazem, uma intervenção regulamentar no processo da negociação coletiva, unicamente devem ser tomadas em casos de urgência e por breves períodos. O Comitê confiou que, no futuro, não seriam tomadas tais medidas de ingerência na livre negociação coletiva ou de restrição do direito dos trabalhadores de defender seus interesses econômicos e sociais através de ações sindicais.

*f) Restrições impostas pelas autoridades a negociações futuras*

**1456.** Se, em virtude de uma política de estabilização, um governo considerar que as taxas de salários não podem ser fixadas livremente por negociação coletiva, tal restrição deve ser aplicada como medida de exceção, limitar-se ao necessário, não exceder um período razoável e ser acompanhada de garantias adequadas para proteger o nível de vida dos trabalhadores.

**1457.** Um período de três anos de limitação do direito de negociação coletiva em matéria de remuneração no âmbito de uma política de estabilização econômica constitui uma restrição considerável, bem como a legislação que a impõe que deve deixar de ter efeitos no máximo nas datas estipuladas na lei, ou ainda antes se a situação fiscal e econômica melhorar.

**1458.** A imposição de restrições à negociação coletiva durante um período de três anos é muito longo.

**1459.** Nos casos em que um governo adote medidas de restrição salarial para impor controles financeiros, deve-se procurar garantir a continuidade de negociação coletiva sobre as questões não monetárias e o exercício da atividade sindical normal dos sindicatos e seus filiados.

**1460.** Não compete ao Comitê determinar qual percentual de diminuição salarial é aceitável por razões financeiras, mas, na medida do possível, tais medidas devem ser aplicadas apenas àqueles setores que realmente têm de enfrentar uma situação de emergência.

**1461.** No que diz respeito à obrigação legal de que os acordos coletivos futuros se ajustem a critérios de produtividade, o Comitê lembrou que, se no âmbito de uma política de estabilização, um governo considera que, por razões imperiosas, a taxa de salários não pode ser fixada livremente (no presente caso específico, a determinação dessa taxa exclui a indexação e deve ser ajustada aos índices de aumento da produtividade) pela negociação coletiva, tal restrição deve ser aplicada excepcionalmente, limitando-se ao indispensável, não ultrapassar um período razoável e ser acompanhada de garantias apropriadas para proteger o nível de vida dos trabalhadores. Este princípio tem muito mais importância, uma vez que as limitações sucessivas podem levar a uma prolongada limitação das negociações salariais, contrariamente ao fomento da negociação coletiva voluntária.

*g) Restrições relativas às cláusulas de reajuste dos salários ao custo de vida*

**1462.** A impossibilidade de negociar aumentos salariais de forma permanente é contrária ao princípio da livre e voluntária negociação consagrado na Convenção no. 98.

**1463.** São contrárias ao princípio da negociação coletiva voluntária consagrado na Convenção nº 98 as disposições da legislação que proíbem a negociação de aumentos salariais acima do aumento do custo de vida; uma limitação deste tipo só seria admissível se fosse no âmbito de uma política de estabilização econômica, mas desde que fosse aplicada como medida de exceção, se limitasse ao necessário e não excedesse um período razoável.

**1464.** Em um caso em que as medidas governamentais haviam fixado a norma de referência em matéria de ajuste salarial, mesmo que as partes tivessem fixado certas regras de ajuste salarial, o Comitê recordou que a intervenção governamental em assuntos que, há muito tempo, sempre foram negociados livremente pelas partes, pode pôr em causa o princípio da livre negociação coletiva gratuita reconhecido no artigo 4 da Convenção nº 98, a menos que seja acompanhada de certas garantias e, sobretudo, que a sua duração seja limitada.

**1465.** A determinação dos critérios a serem levados em conta pelas partes

para fixar os salários (aumento do custo de vida, produtividade, etc.) é matéria de negociação entre elas próprias e não cabe ao Comitê emitir opinião sobre os mesmos.

#### *h) Outras intervenções das autoridades*

**1466.** Em um caso em que se alegava que o governo violou o artigo 4º da Convenção nº 98 quando, ao haver chegado a uma situação de desacordo insuperável depois de longas negociações, satisfizes as reivindicações do sindicato por meios legislativos, o Comitê observou que esse argumento, levado ao extremo, autorizaria a pensar que, em quase todos os países em que se estabelece por lei um salário mínimo nacional porque os trabalhadores não possuem organizações suficientemente poderosas para obtê-lo, provocar-se-ia violação do artigo 4 da Convenção nº 98. Tal argumento seria claramente insustentável. Se o governo adotasse uma política sistemática que tivesse por objeto outorgar por lei o que os sindicatos não podem obter através de negociação, a situação pode exigir um novo exame.

**1467.** Num caso em que se estabeleceram por lei aumentos salariais gerais no setor privado, que foram acrescentados inclusive aos já pactuados nos convênios coletivos [*convenções ou acordos*], o Comitê chamou a atenção do Governo para o fato de que o desenvolvimento harmonioso das relações de trabalho seria favorecido se os poderes públicos, ao lidar com os problemas relacionados à perda do poder aquisitivo dos trabalhadores, adotassem soluções que não implicassem mudanças dos acordos entre organizações de trabalhadores e de empregadores sem a anuência de ambas as partes.

**1468.** O fato de um Ministro exortar os parceiros sociais a estimular e promover o pleno desenvolvimento e utilização de mecanismos de negociação coletiva para encontrar uma solução mutuamente aceitável para o conflito não é contrário às Convenções no. 87 e 98.

**1469.** A presença de forças policiais perto da sala onde os salários mínimos são negociados provavelmente influenciará indevidamente a natureza livre e voluntária das negociações. Qualquer presença da polícia perto das salas de reunião onde as negociações são celebradas deve ser estritamente justificada pelas circunstâncias.

- **Anotação do Grupe:** A força policial próxima a mesas de negociação só se justifica se houver, de fato, ameaça de violência ou quando os ânimos estejam

a tal ponto de irritação que os sujeitos envolvidos possam causar algum dano a si próprios ou ao patrimônio público, o que se compreende nas intervenções de autoridades públicas nos conflitos. Mas, em momento algum, a força policial pode servir de instrumento de intimidação de empregados ou empregadores.

**1470.** A imposição da obrigação das partes que concluem um convênio coletivo de assumir o custo (muito alto no presente caso) de sua publicação no Diário Oficial dificulta seriamente a aplicação do artigo 4º da Convenção no. 98, que consagra o princípio da promoção da negociação coletiva.

## **Negociação coletiva no setor público**

### **A. Princípios gerais**

**1471.** As modalidades particulares de aplicação da Convenção no. 154, no que diz respeito à administração pública, não devem ter características que possam privar de todo significado ao princípio da promoção da negociação coletiva na administração pública e às matérias de que esta deve tratar, de acordo com o artigo 5º da referida Convenção.

- **Anotação do Grupe:** A Convenção nº 151-OIT, ratificada pelo Brasil, trata especificamente da negociação coletiva no âmbito da Administração Pública. A Convenção 154-OIT, igualmente ratificada pelo Brasil, possui amplitude maior.

**1472.** A manutenção de um desenvolvimento harmonioso das relações de trabalho no setor público implica o respeito aos princípios de não-interferência, o reconhecimento das organizações mais representativas e a autonomia das partes na negociação.

**1473.** Uma disposição legal que proíba as autoridades públicas e os funcionários públicos, inclusive aqueles que não participam da administração do Estado, de concluir um acordo mesmo que desejem fazê-lo, seria contrária ao princípio da negociação livre e voluntária.

**1474.** A intervenção legislativa não substitui a livre e voluntária negociação sobre os termos e condições de emprego dos trabalhadores do setor público que não participam da administração do Estado.

**1475.** O princípio da negociação coletiva permite negociações entre funcionários públicos e o Governo na qualidade de empregador e não de poder executivo; refere-se, mais especificamente, aos termos e condições de emprego de tais funcionários e não inclui necessariamente questões de

política pública que possam envolver a cidadania.

**1476.** Quando houver conflitos de interpretação dos pactos coletivos no setor público, a interpretação prevalecente não deve ser feita pela autoridade pública, que seria juiz e parte, mas por uma autoridade independente das partes.

**1477.** O controle de cláusulas supostamente abusivas de contratos coletivos não deve competir à autoridade administrativa (que, no caso do setor público, é tanto juíza quanto parte), mas à autoridade judicial e isto somente em casos extremamente graves.

**1478.** O Comitê manifestou sua preocupação pelo fato de que uma disposição adotada sem consultar as organizações envolvidas impõe uma estrutura única de representação dos interesses dos trabalhadores para dialogar e negociar com a administração. Tal situação não pode garantir relações trabalhistas pacíficas.

**1479.** Conceder certas melhorias trabalhistas aos funcionários públicos, mas não no âmbito de um acordo coletivo, senão como medidas decididas unilateralmente, embora estejam relacionadas às questões de negociação (o que seria mais uma questão de consulta do que de negociação) é problemático. Ao juízo do Comitê, essa prática não promove a negociação coletiva e deve ser evitada.

**1480.** As autoridades públicas devem promover a livre negociação coletiva e não impedir a aplicação de acordos coletivos ajustados livremente, e ainda mais quando essas mesmas autoridades atuam como empregadores ou se comprometam em garantir a aplicação dos acordos ao referendá-los.

### ***B. Situação econômica, poderes orçamentários e negociação coletiva***

**1481.** Mecanismos apropriados podem ser estabelecidos para lidar com situações econômicas excepcionais dentro do sistema de negociação coletiva do setor público.

**1482.** As vias propícias à conclusão de um compromisso construtivo podem ser baseadas em mecanismos adequados para lidar com situações econômicas excepcionais, no âmbito do sistema de negociação coletiva do setor público.

**1483.** Os poderes orçamentários reservados à autoridade legislativa

não devem resultar em impedir o cumprimento de convênios coletivos [*convenções ou acordos*] celebrados diretamente por essa autoridade ou em seu nome.

**1484.** O Comitê considerou que o exercício das prerrogativas da autoridade pública em matéria financeira de maneira que tenha por efeito de impedir ou limitar o cumprimento de convênios coletivos [*convenções ou acordos*] que tenham previamente negociado os órgãos públicos, não é compatível com o princípio da liberdade de negociação coletiva.

**1485.** Deve ser encontrado um compromisso equitativo e razoável entre, por um lado, a necessidade de preservar, até onde possível, a autonomia de partes na negociação e, por outro lado, o dever que incumbe aos governos de adotar as medidas necessárias para superar suas dificuldades orçamentárias.

**1486.** Na medida em que as receitas de empresas e entidades públicas dependam dos orçamentos do Estado, não seria censurável que - depois de uma ampla discussão e consulta entre empregadores e organizações sindicais interessadas dentro de um sistema que conte com a confiança das partes - se estabelecessem limites salariais nas leis de orçamento do Estado, nem tampouco que o Ministério de Economia e Fazenda realizasse um relatório prévio antes que se iniciasse a negociação coletiva tendo em vista que fossem respeitados tais limites.

**1487.** No que diz respeito à fixação de tetos salariais, o Comitê considerou essencial que os trabalhadores e suas organizações tenham a possibilidade de participar plenamente e significativamente no estabelecimento desse quadro mais amplo de negociação. Para isso, é necessário que tenham acesso a toda informação, orçamentária ou de outro tipo, que lhes permita conhecer bem a situação.

**1488.** No que diz respeito à exigência de um parecer prévio (realizado pelas autoridades financeiras e não pela entidade ou empresa pública em questão) sobre os projetos de contrato coletivo no setor público e os gastos que implicariam, o Comitê observou que era consciente de que a negociação coletiva no setor público exige a verificação dos recursos disponíveis nos diferentes órgãos ou empresas públicas, de que tais recursos estão condicionados pelos orçamentos do Estado e de que o período de vigência dos contratos coletivos no setor público nem sempre coincide com a vigência da lei de orçamentos do Estado, o que pode causar dificuldades. Este órgão pode também formular recomendações em

função da política econômica do governo ou garantir que não sejam criadas discriminações nas condições de trabalho dos empregados de distintas entidades ou empresas públicas por causa da negociação coletiva. Deve ser previsto, portanto, um mecanismo com a finalidade de que, no processo de negociação coletiva no setor público, as organizações sindicais e os empregadores e suas organizações no setor público sejam consultados e possam expressar seus pontos de vista para a autoridade encarregada pelo controle das consequências financeiras dos projetos de contratos coletivos. No entanto, independentemente de toda opinião expressada pelas autoridades financeiras, as partes na negociação devem se encontrar em condições de poder concluir livremente um acordo.

**1489.** O Comitê partilhou o ponto de vista da Comissão de Peritos em levantamento geral de 1994, quando esta manifesta que: mesmo quando o princípio da autonomia das partes na negociação coletiva conservava validade no que se refere aos funcionários e empregados públicos abrangidos pela Convenção n.º 151, isso deve ser aplicado com um certo grau de flexibilidade, dadas as características particulares da administração pública indicadas anteriormente. Por esta razão, ao juízo da Comissão, são compatíveis com a Convenção as disposições legislativas que habilitam o Parlamento ou o órgão competente em assuntos orçamentários para fixar um “leque” salarial que serve como base para as negociações, ou estabelecer uma “alocação” orçamentária global fixa em cujo âmbito as partes podem negociar cláusulas de índole pecuniária ou normativa (por exemplo, a redução do tempo de trabalho ou outros ajustes em matéria de condições de emprego, a regulamentação dos aumentos de salários em função dos diferentes níveis de remuneração, ou o estabelecimento de dispositivos para escalonar os reajustes), ou mesmo as disposições que conferem às autoridades públicas que tenham responsabilidades financeiras, o direito de participar da negociação coletiva juntamente com o empregador direto, na medida em que deixam um espaço significativo para a negociação coletiva. É fundamental, no entanto, que os trabalhadores e suas organizações possam participar plenamente e de maneira significativa na determinação deste quadro de negociação, o que implica, em particular, que disponham de todas as informações financeiras orçamentárias ou de outra natureza que lhes sirvam para avaliar a situação com pleno conhecimento da causa. É distinto o caso das disposições legislativas motivadas pela situação econômica de um país que, por exemplo, impõem unilateralmente uma porcentagem de aumento salarial determinado e excluem toda possibilidade de negociação, especialmente quando proíbem o recurso aos mecanismos



de pressão sob pena de sanções severas. A Comissão é consciente de que “a negociação coletiva no setor público exige a verificação dos recursos disponíveis nos diferentes organismos ou empresas públicas, de que tais recursos estão condicionados pelos orçamentos do Estado e de que o período de validade dos acordos coletivos no setor público nem sempre coincide com a validade da lei do orçamento do Estado, o que pode representar dificuldades”. Por conseguinte, a Comissão toma nota inteiramente em conta as graves dificuldades financeiras e orçamentárias que os governos devem enfrentar, especialmente em períodos de estagnação econômica geral e prolongada. No entanto, sem prejuízo do exposto, a Comissão considera que as autoridades devem privilegiar o máximo possível a negociação coletiva como mecanismo para determinar as condições de emprego de funcionários; se, pelas circunstâncias, isto não fosse possível, este tipo de medidas devem ser aplicadas por períodos limitados e ter como fim a proteção do padrão de vida dos trabalhadores mais afetados. Em outras palavras, deve encontrar-se um compromisso equitativo e razoável deve ser encontrado entre, por um lado, a necessidade de preservar até onde seja possível a autonomia de partes na negociação e, por outro lado, o dever incumbe aos governos de adotar as medidas necessárias para superar suas dificuldades orçamentárias.

**1490.** Quanto às disposições dos mandatos constituintes que fixam um limite sobre os salários no setor público, às indenizações por despedimento sem justa causa e outras causas de cessação da relação laboral ou proíbem regimes privados de pensões complementares que envolvam contribuições de recursos do Estado, o Comitê não questiona a vontade expressa pelo Governo de atender ao interesse geral, assegurar a igualdade, evitar excessos desmedidos nos contratos coletivos e garantir os equilíbrios financeiros e orçamentários, mas gostaria de salientar que se trata de limitações permanentes e imutáveis ao direito de negociação coletiva de organizações de trabalhadores incompatíveis com a Convenção no. 98, que propõe a negociação livre e voluntária das condições de trabalho e que, se o Governo deseja promover uma política que atenda a esses objetivos - legítimos, por outro lado -, pode fazê-lo no âmbito da negociação coletiva, sem recorrer a imposições que limitem conteúdo de negociações das partes na negociação.

**1491.** É aceitável que, no processo de negociação, a parte empregadora que represente a administração pública, obtenha a opinião do Ministério de Finanças ou um órgão econômico-financeiro que controle as consequências financeiras dos projetos de contrato

coletivo.

- **Anotação do Grupe:** Veja-se anotação ao verbete nº 1261 (negociações coletivas pelas empresas paraestatais).

**1492.** Em contextos de estabilização econômica, deve ser dada prioridade à negociação coletiva para regular as condições de trabalho de seus funcionários, em vez de preferir promulgar uma lei sobre limitação dos salários no setor público.

**1493.** O Comitê lamentou que, apesar dos seus anteriores apelos a um governo para que se abstivesse de intervir no processo de negociação coletiva, tenha omitido mais uma vez dar prioridade à negociação coletiva como meio de negociar uma mudança nas condições de emprego dos funcionários públicos, e que a autoridade legislativa tenha considerado necessário promulgar a lei sobre a semana de trabalho reduzida e a remuneração do setor público, especialmente tendo em conta que esta lei é imediatamente posterior à intervenção legislativa pela qual os salários do setor público foram congelados por um período de um ano.

**1494.** Quando o princípio da autonomia das partes na negociação coletiva conserva sua validade no que se refere aos funcionários e empregadores públicos amparados pela Convenção nº 151, isso deve ser aplicado com certo grau de flexibilidade, dadas as características particulares da administração pública, mas, ao mesmo tempo, as autoridades devem privilegiar na maior medida possível a negociação coletiva como mecanismo para determinar as condições de emprego dos funcionários.

**1495.** A negociação coletiva na administração pública admite que se fixem determinadas modalidades particulares de aplicação, mas a mera possibilidade de apresentar “petições respeitadas” não é suficiente para considerar que existe um direito real de negociação coletiva livre e voluntária.

**1496.** Um sistema no qual os funcionários públicos somente podem apresentar “memoriais respeitadas” que não serão objetos de nenhuma negociação, em particular sobre as condições de emprego, cuja determinação é de competência exclusiva das autoridades, não está em conformidade com as Convenções de números 98, 151 e 154.

**1497.** A Convenção nº 151 (adotada para completar a convenção sobre o direito de sindicalização e de negociação coletiva, 1949 (nº 98)), ao enunciar certas disposições relativas à proteção contra a discriminação antissindical e à determinação das condições de emprego aplicáveis à administração pública em geral, não anula nem prejudica de modo algum os direitos básicos de sindicalização garantidos a todos os trabalhadores pela Convenção nº 87.

**1498.** No que diz respeito às exceções autorizadas sob a Convenção no. 151 às quais o Governo se refere, o Comitê observa que, embora a convenção no. 151 reconheça que certas categorias de tais funcionários (incluindo aqueles cujas funções são de natureza altamente confidencial) podem ser excluídas de disposições de caráter mais geral que garantam aos funcionários públicos a proteção contra atos de discriminação antissindical ou a existência de procedimentos de participação para a determinação de suas condições de emprego, tal exclusão não pode ser interpretada de maneira que afete ou distorça de qualquer forma o direito fundamental de sindicalização de todos os trabalhadores garantido pela Convenção no. 87.

**1499.** O Comitê destacou os termos do artigo 6 da Convenção nº 98, onde está estabelecido que “esta Convenção não trata da situação de funcionários públicos na administração do Estado e não deve ser interpretada, de forma alguma, prejudicando seus direitos ou seu estatuto”. A diferença do artigo 5º da mesma Convenção (relativo às forças armadas e à polícia) e o artigo 6º, estabelecendo que a Convenção não deve ser interpretada de qualquer forma, em detrimento dos direitos ou do estatuto dos funcionários públicos, descarta ao mesmo tempo o possível conflito entre essa Convenção e a Convenção nº 87 e preserva expressamente os direitos dos funcionários públicos, incluindo os garantidos na Convenção 87. O argumento de que os efeitos das disposições da Convenção nº 87 são limitados se for feita referência ao artigo 6 da Convenção nº 98 contradiz os termos específicos desse artigo. Do mesmo modo, o nº 1 do artigo 1º da Convenção nº 151 afirma que a Convenção deve ser aplicada a todos os trabalhadores assalariados pela administração pública “na medida em que as disposições mais favoráveis de outros acordos internacionais de trabalho não lhes sejam aplicáveis”. Portanto, se a Convenção nº 98 respeitou plenamente os direitos concedidos aos funcionários públicos pela Convenção nº 87, resulta que a Convenção nº 151 também não os distorceu.

**1500.** O artigo 4 da Convenção nº 98 oferece disposições mais favoráveis do que as do artigo 7 da Convenção nº 151 em setores como o ensino

público, no qual ambas as convenções são aplicáveis, uma vez que aquele inclui a noção de recurso voluntário à negociação e à autonomia das partes nela. Em tais casos, tendo em conta o artigo 1º da Convenção nº 151, deve-se aplicar de preferência o artigo 4 da Convenção nº 98 em relação ao artigo 7, pois este último artigo encoraja os poderes públicos a fomentar a negociação coletiva já por procedimentos que permitam a negociação já por quaisquer outros métodos que permitam aos representantes dos empregados públicos participar na determinação de suas condições de emprego.

### **Prazos para a negociação**

**1501.** Num caso em que uma disposição fixava aos empregadores um prazo de 105 dias para responder aos pedidos dos trabalhadores e de seis meses (prorrogáveis por mais seis meses, no máximo) para celebrar um convênio coletivo [*convenção ou acordo*], o Comitê opinou que seria aconselhável reduzir os prazos fixados para estimular e fomentar mais ativamente o desenvolvimento da negociação voluntária, especialmente tendo em conta que nesse país os trabalhadores não podiam declarar-se em greve para apoiar suas reivindicações.

### **Duração dos convênios coletivos [*acordos e convenções*]**

**1502.** A duração dos convênios coletivos [*convenções ou acordos*] é um assunto que, em primeiro lugar, corresponde às partes interessadas, mas, se o governo intencionar uma ação sobre este tema, qualquer alteração legislativa deve refletir um acordo tripartite.

- **Anotação do Grupe:** No Brasil, os acordos e convenções coletivas têm prazo máximo de vigência dois anos, vedada a ultratividade (art. 614, § 3º, CLT). Esta vedação é decorrência da Reforma Trabalhista imprimida pela Lei nº 13.467/2017.

**1503.** O Comitê considerou que as alterações legislativas relativas à supressão do limite temporário máximo imposto aos convênios coletivos e suas consequências aos prazos fixados para a verificação da representatividade, a negociação coletiva e a mudança de associação e de afiliação sindical, não constituem uma violação dos princípios da liberdade sindical. No entanto, o Comitê é consciente de que, pelo menos potencialmente, a possibilidade de serem admitidos convênios coletivos de longa duração implica o risco de um sindicato cuja representatividade

apenas alcance o mínimo exigido seja tentado a consolidar sua posição, aceitando um acordo de longa duração em detrimento de verdadeiros interesses dos trabalhadores.

**1504.** Uma disposição obrigatória na qual se estabelece que um convênio [convenção ou acordo] coletivo deve estar em vigor por dois anos, quando as partes não aprovaram por acordo mútuo um prazo diferente, não constitui uma violação do direito de negociação coletiva.

### **Prorrogação dos convênios coletivos [acordos e convenções]**

**1505.** A codificação por meio do Decreto das cláusulas contidas em um convênio [convenção ou acordo] coletivo não é incompatível com o princípio da liberdade de negociação coletiva, que se baseia na noção de acordos juridicamente vinculantes para as partes.

**1506.** Nos casos de decretos de extensão de convênios coletivos [convenções ou acordos] que as autoridades públicas promulgaram, quando os convênios coletivos em causa tinham sido concluídos por organizações minoritárias diante da oposição de uma organização que representava a grande maioria dos trabalhadores de um setor, o Comitê considerou que o governo pode ter realizado uma verificação objetiva da representatividade das associações profissionais em causa, dado que, na ausência de tal verificação, a extensão de um convênio pode ser imposta para todo um setor de atividade contra a vontade da organização majoritária da categoria de trabalhadores a que se destinava o convênio estendido e limitar, assim, o direito de negociação voluntária da referida organização majoritária.

**1507.** Toda prorrogação dos convênios coletivos [acordos ou convenções coletivas] deve ser realizada após a análise tripartite das consequências que produzirá no setor ao qual é estendida.

**1508.** Quando a extensão do convênio [convenção ou acordo] aplica-se aos trabalhadores não filiados das empresas abrangidas pelo acordo coletivo, esta situação não suscita, em princípio, problemas de contradição com os princípios da liberdade sindical, desde que tenha sido a organização mais representativa aquela que negociou em nome da totalidade dos trabalhadores e não se trate de empresas com uma pluralidade de estabelecimentos (situação esta em que a decisão de extensão deve corresponder às partes).

**1509.** A prorrogação de um convênio a todo um setor de atividade

em oposição às opiniões manifestadas pela organização que representa a maioria dos trabalhadores abrangidos pelo convênio prorrogado pode limitar o direito à livre negociação coletiva da referida organização majoritária. Por causa desse sistema, podem se estender os convênios dos quais se extraíam disposições suscetíveis piorar as condições de trabalho da categoria profissional de trabalhadores em questão.

### **Relações entre contratos individuais de trabalho e convênios coletivos [acordo e convenções]**

**1510.** Quando, em um processo de negociação com o sindicato, a empresa oferece simultaneamente melhorias das condições de trabalho para os trabalhadores não sindicalizados através de convênios individuais, há o perigo sério de que se prejudique a capacidade negociadora do sindicato e que se provoquem situações discriminatórias que favoreçam ao grupo não sindicalizado. Além disso, isso pode promover a desfiliação de trabalhadores sindicalizados.

**1511.** O Comitê solicitou a um Governo que assegurasse que a negociação com trabalhadores individuais não seja realizada em detrimento da negociação coletiva com a organização sindical.

**1512.** A relação entre contratos ou acordos individuais de trabalho e convênios coletivos e concretamente a possibilidade de que os primeiros revoguem certas cláusulas dos segundos em determinadas condições é tratada de maneira diferente segundo os países e sistemas de negociação coletiva. A função básica do Comitê é a de decidir se os fatos do caso são compatíveis ou não com os convênios e os princípios da liberdade sindical. Em um caso em que a relação entre os contratos individuais e o contrato coletivo já foi objeto de um acordo entre o empregador e as organizações sindicais, o Comitê considerou que não seria necessário um exame mais detido.

**1513.** Em um caso, o Comitê estimou que é difícil conciliar que se dê idêntico estatuto, como faz a lei, aos contratos individuais e coletivos com os princípios da OIT em matéria de negociação coletiva, de acordo com os quais devem ser estimulados e fomentados entre os empregadores e as organizações de empregadores, por uma parte, e as organizações de trabalhadores, por outra, o pleno desenvolvimento e uso de procedimentos de negociação voluntária, com objetivo de regulamentar, por meio de

contratos coletivos, as condições de emprego. Com efeito, pareceria que a lei “permite” a negociação coletiva através de contratos coletivos, entre outras alternativas, em vez de estimulá-los e fomentá-los.

### **Incentivos aos trabalhadores e aos empregadores para que renunciem à negociação coletiva**

**1514.** Ao examinar vários casos em que se privava de aumento salarial aqueles empregados que se negaram a renunciar ao direito à negociação coletiva, o Comitê considerou que se apresentavam problemas importantes de compatibilidade em relação aos princípios da liberdade sindical, e em especial no que se refere ao artigo 1, parágrafo 2, seção b) da Convenção nº 98. Além disso, dificilmente pode-se afirmar que uma disposição como esta pode constituir uma medida destinada a “estimular e fomentar o pleno desenvolvimento e uso de procedimentos de negociação voluntária, com objetivo de regulamentar, por meio de acordos coletivos, as condições de trabalho”, como indicado no artigo 4 da Convenção nº 98.

### **Encerramento da empresa e aplicação do convênio coletivo [acordo ou convenção]**

**1515.** O encerramento de uma empresa não deve extinguir por si só as obrigações derivadas do convênio coletivo, em particular em matéria de indenização por despedida.

**1516.** Em um caso vinculado à legislação que contempla situações de falência e concurso de credores, exigir o cumprimento da totalidade das disposições de um convênio coletivo pode colocar perigo a continuidade do funcionamento da empresa e a manutenção das fontes de trabalho.

# Capítulo 16

## Consulta às organizações de trabalhadores e de empregadores

**Francisco Gérson Marques de Lima**

Professor, Doutor, Subprocurador-Geral do Trabalho, Tutor do GRUPE

### Princípios gerais

**1517.** O Comitê chamou a atenção do Governo sobre a Recomendação sobre a consulta, 1960 (núm. 113) (entre as autoridades públicas e as organizações de empregadores e de trabalhadores) que estabelece que as consultas “devem ter como objetivo, em particular, permitir o exame em conjunto de questões de interesse mútuo, a fim de chegar, na maior medida possível, a soluções aceitas de comum acordo” e inclui entre as matérias de consulta “a preparação e aplicação da legislação relativa a seus interesses”.

**1518.** O Comitê tem assinalado a importância, para o equilíbrio da situação social de um país, de uma consulta regular dos meios representativos dos empregadores e dos trabalhadores e, no que se refere ao mundo sindical, do conjunto de seus integrantes, quaisquer que possam ser as opiniões filosóficas ou políticas dos dirigentes.

**1519.** O Comitê realçou a importância de manter relações laborais harmoniosas, francas e sem entraves sobre questões que afetem os interesses ocupacionais dos trabalhadores.

**1520.** O Comitê destacou a importância de que se empreendam de imediato ações para gerar um clima de confiança fundado no respeito das organizações empresariais e sindicais, com vistas a promover relações profissionais estáveis e sólidas.

**1521.** O Comitê lembrou a importância de celebrar consultas a todas as organizações sindicais interessadas acerca das questões que afetam seus interesses ou os de seus filiados.

**1522.** O Comitê ressaltou que deve atribuir-se importância ao princípio da



consulta e colaboração entre as autoridades públicas e as organizações de empregadores e trabalhadores a nível de indústria e a nível nacional.

**1523.** O Comitê tem ressaltado a importância que atribui à promoção do diálogo e a consulta nas questões de interesse comum entre as autoridades públicas e as organizações profissionais mais representativas do setor de que se trate.

**1524.** O Comitê tem destacado a importância fundamental do diálogo tripartite como meio para encontrar soluções aos problemas que surgem no contexto das relações profissionais.

**1525.** O Comitê tem destacado a importância crucial que atribui ao diálogo social e à consulta tripartite em temas legislativos trabalhistas, como também quando se estabeleçam políticas laborais, sociais ou econômicas.

**1526.** O Comitê tem recordado que, em virtude de a Recomendação sobre transição da economia informal para a economia formal, 2015 (núm. 204), ao elaborar, aplicar e avaliar as políticas e programas pertinentes, a respeito da economia informal, inclusive sua formalização, o Governo deve realizar consultas com as organizações mais representativas de empregadores e de trabalhadores e promover a participação ativa de ditas organizações, as quais devem incluir em suas linhas, de acordo com a prática nacional, os representantes das organizações constituídas por filiação, que sejam representativas dos trabalhadores e as unidades econômicas da economia informal.

**1527.** Com as devidas limitações de tempo, os princípios em matéria de consulta são válidos também em períodos de crise, que requerem medidas urgentes.

**1528.** Em um caso relacionado com o setor público empresarial, o Comitê destacou a importância de que as mudanças nas condições de trabalho, tais como a imposição por via legislativa de redução nos salários e outras prestações e benefícios, sejam objeto de consulta em profundidade com as organizações mais representativas do setor.

**1529.** É importante que as políticas nacionais em matéria de recursos humanos, inclusive os processos de formação profissional no setor público, sejam submetidos a consultas às organizações sindicais mais representativas.

**1530.** O Comitê tem considerado útil referir-se à Recomendação sobre a consulta (ramos de atividade econômica e âmbito nacional), 1960 (núm. 113), que, em seu parágrafo 1º, dispõe que se devem adotar medidas apropriadas

para promover de maneira efetiva a consulta e a colaboração nos ramos de atividade econômica e no âmbito nacional entre as autoridades públicas e as organizações de empregadores e de trabalhadores em fazer discriminação de nenhuma classe contra estas organizações. De conformidade com o parágrafo 5º da Recomendação, esta consulta deve ter como objetivo, em particular, assegurar que as autoridades públicas competentes colham adequadamente as opiniões, o assessoramento e a assistência às organizações de empregadores e de trabalhadores a respeito de questões tais como a preparação e a aplicação da legislação relativa a seus interesses.

**1531.** Como se afirma na Declaração de Filadélfia, a luta conta a pobreza deve prosseguir com incessante energia dentro de cada nação e mediante um esforço internacional, contínuo e concertado, no qual os representantes dos trabalhadores e dos empregadores, colaborando num pé de igualdade com os representantes dos governos, participem de discussões livres em decisões de caráter democrático, a fim de promover o bem-estar comum.

**1532.** A consulta tripartite tem que se dar antes que o Governo submeta um projeto à Assembleia Legislativa ou estabeleça uma política laboral, social ou econômica.

**1533.** Destaca-se a importância de que, nas consultas, reine a boa-fé, a confiança e o respeito mútuo, e que as partes tenham tempo suficiente para expressar seus pontos de vista e discuti-los em profundidade com o objetivo de poder chegar a um compromisso adequado. O Governo também deve velar para que se garanta o peso necessário aos acordos aos quais as organizações de trabalhadores e de empregadores hajam chegado.

**1534.** Incumbe aos sindicatos designar seus próprios representantes nos foros de consulta.

**1535.** A suspensão por parte da autoridade do trabalho de sua colaboração a uma organização sindical não é favorável à manutenção de relações profissionais gentis.

### **Consulta na preparação e elaboração da legislação**

**1536.** O Comitê tem destacado o interesse de consultar as organizações de empregadores e de trabalhadores na preparação e elaboração de uma legislação que afeta a seus interesses.

- **Anotação do Grupe:** No Brasil, a Lei nº 13.467/2017 provocou profunda alteração nas relações de trabalho, promovendo sensível mudança na legislação obreira, cuja norma básica é a CLT-Consolidação das Leis do Trabalho. No entanto, o Governo brasileiro não promoveu, quando da sua elaboração, o devido debate com as entidades de representação dos trabalhadores. Por isso, as Centrais Sindicais demandaram a OIT contra o Brasil, tendo a 108ª Conferência (junho/2019) inserido o Estado brasileiro na lista suja dos países que descumprem normas internacionais, ao mesmo tempo que recomendou ao Governo brasileiro estabelecesse canal de diálogo com as entidades sindicais, o que não feito, até o fechamento desta edição.

**1537.** Os projetos de lei não precisam ser consultados ou negociados com cada uma das organizações sindicais, senão que basta o sejam com as mais representativas a nível nacional ou setorial.

**1538.** As consultas sobre os projetos de lei devem realizar-se ante do procedimento legislativo, mas não precisam realizar-se necessariamente durante a tramitação parlamentar.

**1539.** O Comitê reconhece que as relações laborais no setor público se caracterizam, entre outras particularidades, pelo duplo desempenho do Estado, como empregador e legislador, e consciente das dificuldades que isso pode suscitar, enquanto é importante que o Estado preste atenção às críticas suscetíveis de questionar sua imparcialidade. Uma das maneiras de se evitar essas críticas consiste em garantir a consulta às organizações de empregadores e de trabalhadores no processo de elaboração e aplicação de uma legislação que atenda a seus interesses.

**1540.** O Comitê tem chamado a atenção dos governos para a importância de consulta prévia com as organizações de empregadores e de trabalhadores antes que se adote qualquer lei no terreno do direito do trabalho.

**1541.** O Comitê destacou a importância que se deve atribuir à celebração de consultas francas e sem entraves sobre qualquer questão ou legislação projetada que afete os direitos sindicais.

**1542.** Destaca-se a importância de que toda modificação relativa ao alcance e ao exercício dos direitos sindicais seja objeto de consultas em profundidade com as organizações mais representativas, a fim de chegar na maior medida possível a soluções compartilhadas.

**1543.** O Comitê tem destacado a importância que se presta a que a consulta às organizações de trabalhadores e de empregadores mais representativas de produza com suficiente antecedência e em particular com tempo suficiente antes de que os projetos de lei sejam submetidos a consulta destas organizações

antes de sua aprovação pelo Governo, requisito prévio à tramitação legislativa.

**1544.** É essencial que, quando se introduza um projeto de legislação que afete a negociação coletiva ou as condições de emprego, proceda-se antes a consultadas detalhadas com as organizações de trabalhadores e de empregadores interessadas.

**1545.** As consultas tripartites antes que o Governo submeta um projeto à Assembleia Legislativa ou estabeleça uma política laboral, social ou econômica, devem ser completas, francas e detalhadas.

**1546.** O Comitê tem destacado a importância do diálogo social no processo de adoção de medidas legislativas que possam afetar os direitos dos trabalhadores, inclusive as destinadas a atenuar uma situação de crise grave.

**1547.** O processo de consulta sobre legislação e quanto à determinação dos salários mínimos contribui para que as leis, programas e medidas que as atividades públicas tenham que adotar ou aplicar têm uma base mais sólida e para serem respeitados e aplicados. Na medida do possível, o governo deve contar com o consentimento geral, já que as organizações de empregadores e de trabalhadores devem poder participar da responsabilidade de obter o bem-estar e a prosperidade da comunidade em geral. Isto é particularmente verdadeiro se se tem em conta a crescente complexidade dos problemas que surgem nas sociedades. Nenhuma autoridade pública pode pretender concentrar a totalidade dos conhecimentos nem supor que o que propõe deve cumprir de forma totalmente adequada os objetivos perseguidos.

**1548.** As organizações de empregadores e de trabalhadores mais representativas e em particular as centrais devem ser consultadas em profundidade pelas autoridades sobre as questões de interesse mútuo, inclusive quando se referem à preparação e aplicação da legislação relativa a questões de seu interesse e à determinação dos salários mínimos; isto contribuiria a que as leis, programas e medidas que as autoridades públicas tenham que adotar ou aplicar tenham um fundamento mais sólido e sejam objeto de um acatamento mais convincente e uma melhor aplicação.

**1549.** O Comitê destacou que a consulta tripartite tem que dar-se antes que o Governo submeta um projeto à Assembleia Legislativa ou estabeleça uma política laboral, social ou econômica, e que dita consulta deve fazer parte dos elementos prévios à adoção da decisão do Governo.

**1550.** O Comitê considera que um foro de diálogo social, de composição

tripartite e que respeite devidamente em sua composição a representação das organizações de trabalhadores e de empregadores, deve ser constituída de conformidade com os princípios da OIT.

**1551.** Embora a negativa de um governo em permitir ou estimular a participação de organizações sindicais na preparação de novas leis ou regulamentos que afetem seus interesses não constitua necessariamente uma infração dos direitos sindicais, deve atribuir-se importância ao princípio da consulta e colaboração entre as autoridades públicas e as organizações de empregadores e de trabalhadores no âmbito da indústria e no da nação. A este propósito, o Comitê chamou a atenção acerca das disposições da Recomendação sobre a consulta (ramo de atividade econômica e âmbito nacional), 1960 (núm. 113).

### **Consulta e flexibilidade laboral**

**1552.** Uma contratação do setor e/ou uma maior flexibilidade laboral – por exemplo, generalizando os contratos de curta duração – não constituem em si uma violação da liberdade sindical. Todavia, é inegável que tais mudanças têm consequências importantes no terreno social e sindical, em particular devido à maior precariedade no emprego, que pode deriva-se disto. Seria necessário que as organizações de empregadores e de trabalhadores fossem consultadas sobre o alcance e as modalidades das medidas decididas pelas autoridades.

### **Consulta e processos de reestruturação, de racionalização e de redução de pessoal**

**1553.** Ao Comitê só cabe pronunciar-se sobre as denúncias de programas e processos de reestruturação ou racionalização econômica, impliquem isto ou não em redução de pessoal ou transferência de empresas ou serviços do setor público ao setor privado, na medida em que haja dado lugar a atos de discriminação ou de ingerência antissindicais. Em qualquer caso, deve lamentar-se que nos processos de racionalização e redução de pessoal não se consulte ou se tente chegar a um acordo com as organizações sindicais.

**1554.** Nos processos de racionalização e de redução de pessoal se deve consultar ou tentar chegar a um acordo com as organizações sindicais, sem preferir utilizar a via do decreto e da resolução minispedel.

**1555.** O Comitê tem destacado a importância de que os governos consultem

as organizações sindicais, com propósito de discutir sobre as consequências dos programas de reestruturação no emprego e nas condições de trabalho dos assalariados.

**1556.** O Comitê destacou a importância que se deve atribuir à celebração de consultas francas e sem entraves com os sindicatos ao elaborar programas desta índole, em razão de que desempenham uma função fundamental a fim de procurar que estes programas prejudiquem o menos possível aos trabalhadores.

**1557.** O Comitê tem destacado a importância de que se consultem as organizações sindicais no momento de elaborar os programas de reestruturação, as quais têm um rol fundamental a cumprir, a fim de que estes programas afetem o mínimo possível aos trabalhadores.

**1558.** Em um caso relativo à reestruturação de pessoal, o Comitê sublinhou a importância de manter relações laborais sólidas, que garantam que os trabalhadores não se vejam privados de seus direitos fundamentais nem dos meios de promover e defender seus interesses.

**1559.** No caso em que se devam aplicar novos programas de redução de pessoal, o Comitê solicitou que se levem a cabo negociações em consulta com as empresas envolvidas e as organizações sindicais.

**1560.** Quando se levam a cabo programas de aposentadoria voluntária, devem consultar-se as organizações sindicais do setor.

**1561.** Quanto à instigação a que trabalhadores do setor público renunciem a seus postos de trabalho, no quadro de programas de aposentadoria, aceitando uma compensação econômica, o Comitê lamentou que no processo de redução de pessoal não se haja consultado ou intentado chegar a um acordo com as organizações sindicais.

**1562.** Embora não caiba ao Comitê se pronunciar sobre as medidas econômicas que um governo, seguindo as recomendações expressas do Fundo Monetário Internacional, pode julgar úteis na situação difícil para o país, o Comitê considera, no entanto, que, ao adotar decisões que acarretem a perda de seu emprego para um número importante de trabalhadores, dever-se-ia consultar as organizações sindicais interessadas, com o fim de planejar o futuro profissional destes trabalhadores, de acordo com as possibilidades do país.

## **Consultas em matéria de negociação**

**1563.** O Comitê considera que se deve chegar a um compromisso justo e razoável entre a necessidade de viabilidade financeira e a necessidade de preservar, no possível, a autonomia das partes na negociação. Mesmo assim, considera que, na medida do possível, os governos devem promover o consenso geral em relação às práticas laborais, sociais e econômicas adotadas no contexto das restrições econômicas, porquanto os interlocutores sociais devem poder compartilhar a responsabilidade de assegurar o bem-estar e a prosperidade da comunidade em seu conjunto.

**1564.** O Comitê tem assinalado, assim como a Comissão de Peritos, que quando um governo pretende modificar as estruturas de negociação nas quais atue direta ou indiretamente, como empregador, é particularmente importante que se siga um processo de consulta adequado, no qual todas as partes implicadas possam discutir os objetivos que se considerem de interesse nacional. Isto implica que as consultas tenham de se realizar de boa-fé e que ambas as partes disponham de toda a informação necessária para adotar uma decisão fundamentada.

**1565.** Qualquer limitação à negociação coletiva por parte das autoridades deve estar precedida de consultas às organizações de trabalhadores e de empregadores, intentando buscar o acordo de ambas.

**1566.** Tendo em vista as consequências que têm para o nível de vida dos trabalhadores a fixação de salários pelo governo à margem da negociação coletiva e, em termos gerais, a política de salários do governo, o Comitê assinalou a importância que atribui a que se promovam de maneira efetiva a consulta e a colaboração entre as autoridades públicas e as organizações de trabalhadores nesta matéria, conforme os princípios expressos na Recomendação nº 113, com o objetivo de permitir o exame conjunto das questões de interesse mútuo e de chegar, no possível, a soluções aceitáveis de comum acordo.

**1567.** O Comitê pediu a um Governo que se assegure de que se permita que as organizações sindicais das empresas públicas sejam consultadas para a determinação dos limites orçamentários das empresas públicas em mapodel salarial porque as organizações sindicais interessadas podem avaliar a situação, expressar seu ponto de vista e sua posição, e debater com as autoridades as considerações de interesse geral que eventualmente estas últimas estimem necessário ressaltar.

## **Consultas às organizações de empregadores**

**1568.** Num caso particular, o Comitê considerou que em toda política econômica e social ou cambial que afete os interesses dos empregadores devem ser consultadas as organizações de empregadores, e que qualquer decisão concreta das autoridades nestas matérias pode ter potencialmente uma intencionalidade discriminatória em prejuízo de determinados empregadores pertencentes a uma determinada organização.

## **Consulta sobre a distribuição dos bens de sindicatos dissolvidos**

**1569.** No que respeita à distribuição dos bens das organizações dissolvidas, nesta situação, o Comitê considerou que incumbe aos governos e aos sindicatos cooperarem a fim de buscar um acordo ajustado aos princípios da liberdade sindical e aceitável para as partes interessadas, de modo que os sindicatos possam desenvolver suas atividades com plena independência e em pé de igualdade.



# Capítulo 17

## Participação das organizações de trabalhadores e empregadores em diferentes organismos e procedimentos

**José Rogério de Andrade Silva**

Sindicalista, graduado em Direito

**1570.** O Comitê considerou que não lhe compete se pronunciar sobre o direito que tem uma determinada organização de ser convidada a fazer parte de órgãos consultivos ou paritários, a não ser que sua exclusão constitua um caso flagrante de discriminação que viole os princípios da liberdade sindical. Esta é uma questão que cabe ao Comitê decidir em cada caso particular levando em conta as circunstâncias.

**1571.** Somente em um marco que respeite plenamente a capacidade das organizações de trabalhadores de atuar com total independência, o governo poderá determinar com elas critérios objetivos e transparentes para a designação dos representantes dos trabalhadores nas instâncias tripartites nacionais e internacionais e na Conferência Internacional do Trabalho.

**1572.** Toda decisão referente à participação de organizações de trabalhadores em um organismo tripartite deve ser adotada após consultar plenamente, a totalidade das organizações sindicais, cuja representatividade se determine com critérios objetivos.

**1573.** O fato de que não se admita a uma organização sindical de participar nas comissões paritárias não implica forçosamente, que exista uma violação dos direitos sindicais de tal organização. Mas, para que não se produza violação é preciso que se cumpra duas condições: primeiro, que a razão porque se haja descartado o sindicato de participação numa comissão paritária resida em sua falta de representatividade objetivamente determinada; segundo, que, apesar de sua não participação, os demais direitos que desfrutasse esse sindicato e as atividades que possa desdobrar, lhe permita efetivamente promover e defender os interesses de seus membros em harmonia com artigo 10 da

Convenção num. 87.

**1574.** Se as circunstâncias são tais que a uma organização considerada como a mais representativa dos trabalhadores ou dos empregadores do país se lhe impede de fazer parte de órgãos paritários e tripartites interprofissionais dos setores ou ramos de atividade em que é representativa, o Comitê considerou que contrariam os princípios da liberdade sindical.

**1575.** Ao estabelecer comitês paritários competentes para examinar problemas que afetam aos trabalhadores, os governos devem adotar as medidas necessárias para que haja uma representação equitativa das diversas seções do movimento sindical interessadas concretamente nos problemas considerados.

**1576.** Quando se determina se uma organização tem caráter representativo para participar na composição dos tribunais de arbitragem é importante que a intervenção do Estado se limite a reconhecer uma situação de fato, e para fazê-lo é indispensável basear-se em critérios objetivos estabelecidos previamente por um organismo independente, critérios que, por sua vez, devem fundar-se em elementos que não ofereçam possibilidades de abuso.

**1577.** A instituição de um grupo tripartite encarregado de examinar a questão dos salários e as medidas anti-inflacionárias que caberia adotar em harmonia com o preconizado pela Recomendação núm. 113, de que se deve promover a consulta e a colaboração das autoridades públicas e as organizações de empregadores e de trabalhadores, com o objetivo geral de fomentar a compreensão mútua e as boas relações entre as mesmas, para desenvolver a economia em seu conjunto ou alguns de seus ramos, melhorar as condições de trabalho e elevar o nível de vida e, em particular, para que as autoridades recolham adequadamente as opiniões, o assessoramento e a assistência de tais organizações sobre certas questões, como a preparação e a aplicação da legislação relativa a seus interesses.

**1578.** Os princípios da liberdade sindical não requerem que haja uma representação absolutamente proporcional (que pode ser inclusive impossível, e que desde logo não é aconselhável por causa do risco de fragmentação excessiva da representação), embora as autoridades devem pelo menos fazer alguma concessão para reconhecer a pluralidade sindical, que é reflexo da liberdade de eleição dos trabalhadores, e demonstrar na prática que se levam a cabo esforços jurídicos e razoáveis por tratar todos os representantes das organizações de trabalhadores em pé de igualdade.

# Capítulo 18

## Facilidades em favor dos representantes dos trabalhadores

**Francisco Gérson Marques de Lima**

Professor, Doutor, Subprocurador-Geral do Trabalho, Tutor do GRUPE

### Princípios gerais

**1579.** Na Convenção nº 135, pede-se aos Estados Membros ratificantes que proporcionem facilidades apropriadas na empresa para permitir aos representantes dos trabalhadores o desempenho rápido e eficaz de suas funções, e de maneira que não se prejudique o funcionamento eficaz da empresa interessada.

**1580.** O Comitê tem sublinhado a importância de obter um equilíbrio entre dois elementos: (i) os locais na empresa devem ser apropriados para permitir aos sindicatos o desempenho rápido e eficaz de suas funções; e (ii) a concessão de ditos locais não deve prejudicar o funcionamento eficaz da empresa.

**1581.** A Recomendação sobre os representantes dos trabalhadores, 1971 (núm. 143), dispõe que a direção deve pôr à disposição dos representantes dos trabalhadores facilidades mapodeis e a informação que seja necessária para o exercício de suas funções.

**1582.** Na Convenção sobre os representantes dos trabalhadores, 1971 (núm. 135), e na Convenção sobre a negociação coletiva, 1981 (núm. 154), figuram disposições expressas sobre garantir que, quando em uma mesma empresa existam sindicatos e representantes eleitos pelos trabalhadores, adotem-se medidas apropriadas para garantir que a existência de representantes eleitos não se utilize em detrimento da posição dos sindicatos interessados.

**1583.** Condicionar a representação sindical de empresa à obtenção de um acordo com o empregador acerca do conteúdo de um convênio coletivo [convenção ou acordo coletivo] pode limitar a liberdade de ação dos sindicatos e a liberdade de negociação coletiva, consagradas respetivamente no artigo 3º

da Convenção nº 87 e no artigo 4º da Convenção nº 98.

**1584.** O Comitê lembra que a Convenção nº 151, sobre as relações de trabalho na administração pública, 1978, dispõe no artigo 6º que deve conceder-se aos representantes das organizações reconhecidas de empregados públicos facilidades apropriadas para permitir-lhes o desempenho rápido e eficaz de suas funções durante suas horas de trabalho ou fora delas, mas que a concessão de tais facilidades não deverá prejudicar o funcionamento eficaz da administração do serviço interessado.

### **Reuniões sindicais**

**1585.** O direito de reunião é um elemento essencial para que as organizações sindicais possam realizar suas atividades e que cabe aos empregadores e às organizações de trabalhadores fixar de comum acordo as modalidades de exercício deste direito.

### **Cobrança de contribuições**

**1586.** O Comitê tem chamado a atenção para a Recomendação sobre representantes dos trabalhadores, 1971 (núm. 143), que estipula que quando não existam outros acordos para a arrecadação das quotas sindicais, dever-se-ia permitir que os representantes dos trabalhadores autorizados a isto pelo sindicato cobrem periodicamente as contribuições sindicais nos locais da empresa.

### **Comunicação com a direção**

**1587.** Em alguns casos de negativa da direção da empresa em entrar em contato com os representantes sindicais, o Comitê assinalou a atenção do parágrafo 13 da Recomendação sobre os representantes dos trabalhadores, em virtude do qual os representantes dos trabalhadores devem ter a possibilidade de se comunicarem, sem demora indevida, com a direção da empresa e com os representantes por esta autorizados a tomar decisões, na medida necessária para o desempenho eficaz de suas funções.

**1588.** O acesso às facilidades do empregador não deve exercer-se em detrimento do funcionamento eficaz da empresa interessada.

## **Acesso aos locais de trabalho**

**1589.** Num caso em que se levantou o direito dos dirigentes sindicais a entrar em uma zona franca industrial, o Comitê chamou a atenção do governo de que os representantes sindicais devem dispor de prerrogativas apropriadas para o desempenho de suas funções, incluída a entrada nos lugares de trabalho.

**1590.** Os governos devem garantir o acesso dos representantes sindicais aos locais de trabalho, com o devido respeito do direito de propriedade e do direito diretivo da empresa, de maneira que os sindicatos possam comunicar-se com os trabalhadores para que possam informar-lhes dos benefícios que possam derivar da filiação sindical.

**1591.** Os representantes dos trabalhadores devem ser autorizados a entrar em todos os lugares de trabalho da empresa, quando isto seja necessário para lhe permitir desempenhar suas funções de representação.

**1592.** O Comitê considera que, quando se celebra uma reunião com membros de um sindicato, seus representantes devem ter garantido o acesso ao lugar de trabalho para participar da mesma, com o fim de que possam levar a cabo sua função de representação.

**1593.** Os representantes sindicais que não estejam empregados na empresa, porém cujo sindicato tem membros empregados nela, devem gozar do direito de acesso à empresa. A outorga de ditas facilidades não deve afetar o funcionamento eficaz da empresa.

**1594.** Para que a liberdade sindical tenha significado, as organizações de trabalhadores pertinentes devem ser capazes de promover e defender os interesses de seus membros, desfrutando da possibilidade de utilizar as instalações que sejam necessárias para o exercício adequado de suas funções na qualidade de representantes dos trabalhadores, incluído o acesso ao local de trabalho dos membros dos sindicatos.

**1595.** O acompanhamento por pessoal de segurança pode ser considerado, em certas circunstâncias, como uma medida necessária. Não obstante, considerando que dito procedimento não deve interferir nos assuntos internos do sindicato nem na possibilidade de que os representantes sindicais possam comunicar-se com os trabalhadores para que possam informar-lhes dos benefícios que possam derivar-se da filiação sindical, o Comitê pede ao Governo que adote medidas para assegurar que os dirigentes sindicais possam contar com o espaço necessário para se comunicar livremente com os trabalhadores sem ingerência do empregador e sem a presença deste ou de

guardas de segurança.

**1596.** A proibição de entrada dos dirigentes sindicais nas instalações de empresas, por causa da apresentação de uma lista de condições conflitiva, constitui uma grave violação do direito das organizações sindicais de realizar livremente suas atividades, que inclui a apresentação de reivindicações, inclusive no caso de quando se trate do sindicato que haja concluído o convênio coletivo [acordo ou convenção coletiva] vigente.

**1597.** Dever-se-iam tomar as medidas necessárias para assegurar aos sindicatos e a seus representantes o livre acesso aos trabalhadores dos setores agrícola, mineiro e doméstico com o fim de levar a cabo atividades sindicais normais, inclusive no interior dos locais dos empregadores.

**1598.** O direito de acesso não deve ser exercido em detrimento do funcionamento eficiente da administração ou das instituições públicas afetadas. Por isto, em tais casos, o Comitê tem indicado com frequência que as organizações de trabalhadores pertinentes e o empregador devem tratar de chegar a acordos de maneira que se reconheça às organizações de trabalhadores o acesso aos locais de trabalho, durante o horário labora e fora dele, sem prejudicar o funcionamento eficiente da administração ou da instituição pública em questão.

**1599.** Se for o caso, os sindicatos e os empregadores poderão firmar acordos a fim de que o acesso aos lugares de trabalho durante as horas de trabalho, ou fora destas, reconheça-se às organizações sem prejudicar o funcionamento do estabelecimento ou o serviço.

### **Utilização do mapodel da empresa**

**1600.** Os representantes sindicais devem dispor de facilidades apropriadas para o desempenho de suas funções, incluído o uso do correio eletrônico.

**1601.** Embora as modalidades de uso do correio eletrônico com fins sindicais no local de trabalho devam ser matéria de negociação entre as partes, nas circunstâncias do presente caso, na medida em que a organização sindical pode utilizar seu próprio correio eletrônico desde o local de trabalho para entrar em contato com seus filiados, o Comitê considera que não parece restringir os princípios de liberdade sindical que as comunicações sindicais devam ser enviadas por meio do correio institucional da organização e não por correio da empresa.

**1602.** Não devem utilizar-se veículos oficiais sem autorização durante o exercício da liberdade sindical.

### **Tempo livre concedido aos representantes dos trabalhadores**

**1603.** O Comitê lembrou que, embora haja que ter em conta as características do sistema de relações de trabalho de um país, e se a concessão dessas facilidades não deva entravar o funcionamento eficaz da empresa, o artigo 10, parágrafo 1), da Recomendação sobre a proteção e as facilidades que devem conceder-se aos representantes dos trabalhadores, 1971 (núm. 143), prevê que na empresa esses representantes devem desfrutar, sem perda de salário nem de prestações ou outras vantagens sociais, do tempo necessário para desempenhar as tarefas de representação. O parágrafo 2) do mesmo artigo acrescenta que, embora se possa exigir dos representantes dos trabalhadores a obtenção de uma permissão de seus superiores antes de pegar tempo livre, dita permissão não deve ser negada sem justo motivo.

**1604.** No artigo 10, parágrafo 3), da Recomendação sobre os representantes dos trabalhadores, 1971 (núm. 143), indica-se que “pode-se fixar limites razoáveis de tempo livre que se conceda aos representantes dos trabalhadores”.

**1605.** A concessão de facilidades aos representantes das organizações de empregados públicos, entre outras, portanto, a concessão de tempo livre, tem como corolário garantir um “funcionamento eficaz da administração ou serviço interessado”. Tal corolário implica que possa existir um controle das solicitações de tempo livre para ausentar-se durante as horas de trabalho por parte das autoridades administrativas competentes, únicas responsáveis pelo “funcionamento eficaz” de seus serviços.

**1606.** Uma resolução coloca problemas de conformidade com os princípios da liberdade sindical ao estabelecer um prazo de cinco anos de antiguidade para o gozo de licenças sindicais e ao outorgar, aparentemente, excessiva discricionariedade às autoridades quanto à decisão de sua concessão.

**1607.** Seria mais apropriado deixar que sejam as próprias partes interessadas as que decidam, mediante consultas, se todas as atividades sindicais realizadas por sindicalistas em regime de dedicação plena devem ou não considerar-se licenças sem gozo de salários.

**1608.** O artigo 15, parágrafos 1) e 2), da Recomendação núm. 143, sobre os representantes dos trabalhadores, dispõe que se deve autorizar aos representantes dos trabalhadores que atuam em nome de um sindicato que

coloquem avisos sindicais nos locais da empresa, em lugar ou lugares fixados de acordo com a Direção, e aos quais os trabalhadores tenham fácil acesso, e que a Direção deve permitir aos representantes dos trabalhadores que atuem em nome de um sindicato que distribuam boletins, folhetos, publicações e outros documentos do sindicato entre os trabalhadores da empresa. Mesmo assim, o artigo 15, 3), dispõe que os avisos e documentos a que se faz referência neste parágrafo devem relacionar-se com as atividades sindicais normais, e sua colocação e distribuição não devem prejudicar o funcionamento da empresa nem o bom aspecto dos locais.

### **Facilidades nas plantações**

**1609.** Embora reconhecendo que as plantações são propriedade privada, o Comitê considerou que, já que os trabalhadores não só trabalham, como habitam nas plantações, de maneira que unicamente acessando a elas podem os representantes dos sindicatos exercer normalmente suas atividades sindicais entre os trabalhadores, é de importância especial que o acesso dos representantes dos sindicatos às plantações com o fim de exercer legalmente suas atividades sindicais, seja concedido sem reticência, sempre que não se prejudique a execução do trabalho durante as horas de labor e sob reserva de todas as precauções adequadas quanto à proteção da propriedade. A este respeito, o Comitê assinalou igualmente a resolução adotada pela Comissão de Trabalho nas Plantações em sua primeira reunião, em 1950, na qual se prevê que os empregadores devem eliminar todos os obstáculos que existam para que os trabalhadores estabeleçam sindicatos livres, independentes e dirigidos democraticamente, e devem pôr à disposição destes sindicatos facilidades que lhes permitam exercer suas atividades normais, incluindo locais gratuitos para escritórios, liberdade para realizar reuniões e liberdade de acesso.



# Capítulo 19

## Conflitos dentro do movimento sindical

**Maíra Câmara Veloso de Maupeou**

Graduada em Direito, advogada, Membro do GRUPE

**1610.** Uma situação que não implica um conflito entre o governo e as organizações sindicais, senão a que resulta de um conflito no seio do movimento sindical, interessa unicamente às partes interessadas.

**1611.** A solução de qualquer conflito no seio de um sindicato deve ser deixada à discrição dos membros do sindicato.

**1612.** O Governo tem a obrigação de observar uma atitude de total neutralidade nos conflitos dentro do movimento sindical.

**1613.** Não compete ao Comitê pronunciar-se sobre conflitos internos de uma organização sindical, salvo se o governo tiver intervindo de maneira a afetar o exercício dos direitos sindicais e o funcionamento normal da organização.

**1614.** Todavia, o Comitê não tem competência para analisar os conflitos suscitados dentro das diversas tendências de um movimento sindical, uma queixa contra outra organização, caso essa esteja redigida com termos suficientemente precisos que permitam seu exame aprofundado, pode, entretanto, comprometer o governo do país interessado, por exemplo, se os atos da organização contra a qual esteja feita a queixa estejam (indevidamente) (injustamente) apoiados pelo governo, ou se, por sua natureza, devem ser evitados pelo governo, por ter ratificado uma convenção [acordo ou convenção coletivos] internacional do trabalho.

**1615.** Nos casos de conflitos internos, o Comitê também ressaltou que a intervenção da justiça permitiria esclarecer a situação de um ponto de vista legal com o propósito de normalizar a gestão e a representação da organização afetada.

**1616.** Em caso de dissensões internas no seio de uma mesma federação

sindical, o governo só está sujeito à obrigação de se abster de qualquer intervenção tendente a limitar o direito das organizações profissionais de redigir seus estatutos e regulamentos administrativos, de eleger livremente seus representantes, de organizar sua administração e atividades e de formular seu programa de ação, ou de toda intervenção tendente a dificultar no exercício legal deste direito, em virtude do artigo 3º da Convenção [acordos ou convenções coletivos]nº 87.

**1617.** O artigo 2º da Convenção nº 98 tem, por finalidade, a proteção das organizações de trabalhadores diante das organizações de empregadores, seus agentes ou membros, e não frente a outras organizações de trabalhadores, seus agentes ou membros. A rivalidade entre sindicatos está fora do alcance desta Convenção.

**1618.** Quanto à existência de duas comissões diretivas no seio do sindicato, uma delas, alegadamente manipulada pelo empregador, o Comitê ressaltou que era necessário que a legislação estabeleça, de maneira explícita, meios de intervenção e sanções contra os atos de interferência dos empregadores em relação aos trabalhadores, com o fito de assegurar a eficácia da prática do artigo 2º da Convenção nº 98.

**1619.** No caso de conflitos internos, o Comitê pediu ao governo que proceda, junto às organizações concernidas, para entabular, o mais rapidamente possível, um procedimento imparcial que seja aceito por todas as partes envolvidas para que os trabalhadores possam eleger, livremente, seus representantes.

**1620.** Quando duas comissões de direção se autoproclamam legítimas, a decisão do conflito deve competir à autoridade judicial ou a um mediador independente, e não à autoridade administrativa.

**1621.** Quando de conflitos internos dentro de uma organização sindical, sua solução deve acontecer através dos próprios interessados (por exemplo, através de uma votação), por meio da designação de um mediador independente com o acordo das partes interessadas, ou através da intervenção da justiça.

**1622.** Os conflitos internos dentro de um sindicato fogem à competência do Comitê e devem ser resolvidos pelas partes entre si, ou com a intervenção da autoridade judicial ou um mediador independente.

**1623.** Nos casos de conflitos internos, o Comitê ressaltou que a intervenção da justiça permitiria esclarecer a situação do ponto de vista legal, e normalizar a gestão e representação da central sindical afetada. Outra ação possível tendente a normalizar a situação seria a designação de um mediador independente,

com a aquiescência das partes interessadas, com a finalidade de buscar, conjuntamente, a solução dos problemas existentes e, a depender do caso, realizar novas eleições. Em quaisquer dos casos, o governo deve reconhecer os dirigentes eleitos como representantes legítimos da organização.

**1624.** Os atos de violência resultantes da rivalidade entre sindicatos podem significar a intenção de impedir o livre exercício de direitos sindicais. Se for esse o caso e os aludidos atos forem suficientemente graves, seria cabível recorrer à intervenção das autoridades, especialmente a da polícia, a fim de garantir a adequada proteção a esses direitos. A questão da violação dos direitos sindicais pelo governo se daria unicamente se o mesmo atuara indevidamente frente às alegadas agressões.

# Anexo I

## Procedimentos Especiais da Organização Internacional do Trabalho para o exame das queixas por violações no exercício da liberdade sindical

**Thiago Pinheiro de Azevedo**

Advogado, Mestre, Membro do GRUPE

- **Anotação do Grupe:** Os artigos 24 e 26 da Constituição da OIT fazem uma diferença entre Queixa e Reclamação, matéria sobre a qual esta tradução não se prolongará, a fim de manter a fidelidade com o texto original da versão espanhola da Recopilação de 2018.

### **Constituição da OIT:**

*“Art. 24. Toda reclamação, dirigida à Repartição Internacional do Trabalho, por uma organização profissional de empregados ou de empregadores, e segundo a qual um dos Estados-Membros não tenha assegurado satisfatoriamente a execução de uma convenção a que o dito Estado haja aderido, poderá ser transmitida pelo Conselho de Administração ao Governo em questão e este poderá ser convidado a fazer, sobre a matéria, a declaração que julgar conveniente.”*

*“Art. 26. 1. Cada Estado-Membro poderá enviar uma queixa à Repartição Internacional do Trabalho contra outro Estado-Membro que, na sua opinião, não houver assegurado satisfatoriamente a execução de uma convenção que um e outro tiverem ratificado em virtude dos artigos precedentes.”*

A exposição feita neste documento do procedimento em vigor para o exame de queixas sobre a violação da liberdade sindical está baseada, por um lado, nas disposições adotadas de comum acordo pelo Conselho de Administração do Escritório Internacional do Trabalho e pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas de Janeiro a fevereiro de 1950 e pelas decisões adaptadas pelo Conselho de Administração em sua 117ª reunião (novembro de 1951), gona 123ª reunião (novembro de 1953), na 132ª reunião (junho de 1956), na 140ª reunião (novembro de 1958), na 144ª reunião (março de 1960), na 175ª reunião (maio de 1969), na 184ª reunião (novembro de 1971), na 202ª reunião (março de 1977), na 209ª reunião (maio – junho de 1979) e em sua 283ª reunião (março

de 2002) relativo ao procedimento interno de exame preliminar das queixas e, por último, sobre certas decisões adotadas pelo próprio Comitê de Liberdade Sindical.

- As regras de procedimento para o qual se alude este capítulo aparecem abaixo da rubrica [perguntas do procedimento] nos documentos seguintes: primeiro informe do Comitê, parágrafos 6.º a 32.º, no Sexto informe da Organização Internacional do Trabalho e das Nações Unidas (Genebra, OIT, 1952), apêndice V, o 6.º informe no Sétimo informe da Organização Internacional do Trabalho e das Nações Unidas (Genebra, OIT, 1953), apêndice V, parágrafos 14 a 21, o 9.º Informe no Oitavo informe da Organização Internacional do Trabalho das Nações Unidas (Genebra, OIT, 1954), apêndice II, parágrafos 2 a 40. Os informes 29.º e 43.º er no Boletim Oficial, volume XLIII, 1960, número 3; o 111.º er informe, *ibid.*, volume LII, 199, número 4, parágrafos 7 a 20; o 127.º informe, *ibid.*, volume LV, 1972, suplemento, parágrafos 9 a 28; o 164.º informe, *ibid.*, volume LX, 1977, número 2, parágrafos 19 a 28; o 193.º er informe *ibid.*, volume LXII, 1979, número 1; 327.º informe, em *ibid.*, volume LXXXV, 2002, parágrafos 17 a 26.

## **Antecedentes**

**1.** Em janeiro de 1950, o Conselho de Administração, órgão principal das negociações celebradas com o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, instituiu uma Comissão de Investigação e de Conciliação em Matéria de Liberdade Sindical, integradas por personalidades independentes. As linhas gerais do procedimento foram definidas no mandato dessa Comissão. O Conselho de Administração decidiu igualmente comunicar o Conselho Econômico e Social certo número de sugestões, com vistas a estabelecer um procedimento que permita colocar os serviços da Comissão à disposição das Nações Unidas.

**2.** Em sua décima sessão, em 17 de fevereiro de 1950, o Conselho Econômico e Social tomou nota da decisão do Conselho de Administração e adotou uma resolução aprovando formalmente essa decisão, por considerar que correspondia às intenções expressas pelo Conselho Econômico e Social em sua resolução de 02 de agosto de 1949, que permitiria procurar uma medida eficaz de salvaguardar os direitos sindicais. O Conselho Econômico e Social decidiu aceitar em nome das Nações Unidas os serviços da OIT e da Comissão de Investigação e Conciliação estabelecendo um procedimento, concluído 1953.

## **Queixas apresentadas ante as nações unidas**

**3.** O Conselho Econômico e Social transmitirá ao Conselho de Administração da Oficina Internacional do Trabalho as reclamações relativas à violação dos direitos sindicais que governos e organizações sindicais laborais e patronais dirigem às Nações Unidas contra os Estados Membros da OIT. O Conselho de Administração da OIT decidirá sobre o seu envio à Comissão de Investigação e de Conciliação.

**4.** As queixas da mesma natureza recebidas pelas Nações Unidas, mas formuladas contra Estados Membros das Nações Unidas que não são membros da OIT, serão transmitidas à Comissão por intermédio do Conselho de Administração da Oficina Internacional do Trabalho quando o Secretário Geral das Nações Unidas, atuando em nome do Conselho Econômico e Social, receber o consentimento do Governo interessado e se o Conselho Econômico e Social estimar que as queixas mereçam ser transmitidas. Na Falta de consentimento do governo, o Conselho Econômico e Social examinará a situação criada por esta negativa com a finalidade de qualquer outra medida apropriada para proteger os direitos relativos à liberdade de associação que está em jogo no caso. Se o Conselho de Administração as tiver conhecimento de queixas relativas à violação de direitos sindicais formuladas contra um membro das Nações Unidas que não seja membro da OIT, apresentará estas queixas em primeiro lugar ao Conselho Econômico e Social.

### **Órgãos competentes para o exame das queixas**

**5.** De conformidade com uma decisão tomada inicialmente pelo Conselho de Administração, as queixas contra os Estados Membros da OIT eram submetidas em primeira instância à Mesa do Conselho de Administração para um exame preliminar. Seguindo as deliberações do Conselho de Administração nas 116ª e 117ª reuniões, decidiu-se instituir um Comitê de Liberdade Sindical para proceder ao exame preliminar.

**6.** Então, existem hoje três organismos chamados para conhecer as queixas por violações de liberdade sindical apresentadas a OIT: Comitê de Liberdade Sindical, criado pelo Conselho de Administração, o próprio Conselho de Administração e a Comissão de Investigação e de Conciliação em matéria de Liberdade Sindical.

### **Composição e Funcionamento do Comitê de Liberdade Sindical**

**7.** Este órgão emana do Conselho de Administração e tem caráter tripartite próprio da OIT. Desde sua criação em 1951, o Comitê se compõe de novos membros titulares que vêm de maneira equitativa dos Empregadores e dos Trabalhadores do Conselho de Administração. Cada membro é a título pessoal. O Conselho de Administração nomeia igualmente novos membros suplentes, em princípio, chamados para participar das reuniões, apenas se, por qualquer razão, um membro titular não se encontrar presente, com o objetivo de manter a composição inicial do Comitê.

**8.** A prática atual, adotada pelo Comitê em 1958 e divulgada em março de 2002, é que os membros suplentes podem participar das discussões dos casos submetidos ao Comitê, estando ou não presentes todos os membros titulares. Eles obtiveram bem o *status* de membros adjuntos e têm as mesmas obrigações que os membros titulares.

**9.** Na oportunidade de exame mais recente do procedimento nascido em março de 2002, o Comitê expressou a esperança de que, tendo em vista a regra de que todos os membros são designados pessoalmente, as designações dos membros governamentais se efetuem a título pessoal, para garantir uma permanência relativa à presença do governo.

**10.** Nenhum representante ou cidadão de um Estado contra o qual tenha sido formulada uma queixa, assim como nenhuma pessoa que ocupe um posto oficial na organização nacional dos empregadores ou trabalhadores autora da queixa, poderá participar dos trabalhos do Comitê quando este estiver examinando casos em que tais pessoas tenham interesse. Da mesma forma, eles também não poderão fornecer documentos para aqueles casos.

**11.** O Comitê sempre trata de adotar decisões por unanimidade.

### **Mandato e responsabilidade do Comitê**

**12.** Em virtude de sua Constituição, a OIT foi criada especialmente para melhorar as condições de trabalho e promover a liberdade sindical no interior de diversos países. Daqui resulta que as matérias tratadas pela Organização a este respeito não correspondam ao domínio reservado do Estado e que as ações que as Organizações empreendem para este fim não podem ser consideradas intervenções em assuntos internos, considerando que entra no quadro do mandato que a OIT recebeu de seus membros, com vistas a alcançar os objetivos atribuídos.

**13.** A função da Organização Internacional do Trabalho em matéria de Liberdade Sindical e de proteção à pessoa consiste em contribuir com a aplicação efetiva dos princípios gerais da liberdade sindical, que constitui uma das garantias primordiais para a paz e justiça social. Sua função consiste em garantir e promover o direito de organização de trabalhadores e empregadores. Não consiste em formular acusações contra governos ou condená-los. Em cumprimento de sua tarefa o Comitê sempre prestou a maior atenção em aplicar procedimento, que foi desenvolvido no curso dos anos, e em evitar entrar em questões alheias à sua competência específica.

**14.** O mandato do Comitê consiste em determinar se uma situação concreta, desde o ponto de vista legislativo ou da prática, ajusta-se aos princípios de liberdade sindical e de negociação coletiva derivados dos convênios sobre estas matérias.

**15.** O Comitê enfatiza que lhe compete determinar se os elementos que comprovam facilitam estes efeitos e até que pontos tais efeitos são suficientes: esta apreciação se refere ao mérito do caso e não pode fundamentar uma decisão de admissibilidade de trâmite.

**16.** A fim de evitar mal-entendidos ou interpretações errôneas, o Comitê estimou necessário recordar que suas funções se limitam aos exames das queixas a que se submetem. Suas atribuições não consistem em formular conclusões de caráter geral sobre a situação sindical em determinados países sobre a base de generalidades vagas, sem avaliar o mérito dos alegados específicos formulados.

**17.** A prática constante do Comitê consiste em não fazer distinção entre alegado contra governo e alegado contra empregadores, sem que seja considerado em cada caso particular, se o governo assegura ou não seu território de livre exercício dos direitos sindicais.

**18.** O Comitê – após realização do exame prévio e levando em conta as observações apresentadas pelos governos interessados sob reserva de que tenham sido enviadas em um prazo razoável, - comunica na reunião imediatamente seguinte do Conselho de Administração que um caso não requer exame mais detalhado, se comprova, por exemplo, que os fatos alegados não constituem, inclusive se são provados, uma violação ao exercício dos direitos sindicais, ou que as alegações apresentadas são de cunho tão político que não procede dar curso ao assunto; ou seja, que as alegações são excessivamente vagas e não permitem examinar a fundo problema, por



último, que o querelante não apresentou provas suficientes para justificar que o assunto seja elevado à Comissão de Investigação e Conciliação.

**19.** O Comitê pode recomendar que o Conselho de Administração comunique aos governos interessados sua conclusão, chamando atenção sobre as anormalidades comprovadas e convidando para tomar as medidas adequadas para remediá-las.

### **Competência do Comitê no exame das queixas**

**20.** O Comitê tem considerado que não lhe corresponde pronunciar-se sobre violação dos convênios da OIT em matéria de condições de trabalho, uma vez que tais alegações não se referem à liberdade sindical.

**21.** O Comitê lembrou que não tem competência em matéria de legislação sobre seguridade social.

**22.** Os assuntos que implicam normas jurídicas sobre posse e propriedade de terras não são preocupação do exercício dos direitos sindicais.

**23.** Não corresponde ao Comitê pronunciar-se sobre qual deve ser o modelo de recursos – incluindo o grau de regulamentação legal – que deve ter o sistema de relações profissionais em um país dado.

**24.** Embora sempre examine uma queixa, o Comitê tem que levar em consideração a situação do país, atendendo a fatores como a história das relações de trabalho na Administração Pública, o quadro social e o contexto econômico, os princípios de liberdade sindical são aplicados indistintamente e sem distinção aos países.

**25.** Quando o governo envolvido considerou que o assunto é de caráter puramente político, o Comitê decidiu que, mesmo que as alegações sejam de origem política ou apresentem alguns aspectos políticos, estes devem ser examinados de maneira mais de perto se levantarem questões vinculadas diretamente aos direitos sindicais.

**26.** O governo contra o qual se apresenta uma queixa não pode decidir unilateralmente as questões levantadas em reclamação relacionada com o direito penal no exercício dos direitos sindicais. Compete ao Comitê pronunciar-se sobre o assunto depois de ter examinado todas as informações disponíveis.

**27.** O Comitê estimou que, quando surgirem alegações precisas e detalhadas relativas a um projeto de lei, as circunstâncias de que o mesmo se referem a um texto sem força legal não é motivo suficiente para que não se pronuncie sobre o contexto das alegações apresentadas. O Comitê considerou que, nesses casos, é aconselhável que o governo e as organizações tenham conhecimento da opinião do Comitê sobre um projeto de lei antes de sua adoção dado que o governo, que tem a iniciativa no assunto, pode introduzir eventuais modificações.

**28.** Quando a legislação nacional prevê a possibilidade de recorrer ante tribunais independentes e este procedimento não foi seguido em relação às questões que são objeto de uma queixa, o Comitê considerou que deve ser levado em consideração ao examinar minuciosamente a queixa.

**29.** Quando um processo estiver pendente perante uma jurisdição nacional independente, cujo procedimento ofereça garantias adequadas, e considerar que a decisão a tomar pode fornecer elementos adicionais de informação, o Comitê suspende por um período de tempo razoável o exame do caso com a esperança de poder contar danos à parte que alegou ter violado seus direitos.

**30.** Embora o recurso a instâncias judiciais internas, independentemente do seu resultado, constitua um elemento que certamente deve ser levado em consideração e que o governo possa impor, o Comitê sempre considerou que, dada a natureza das suas responsabilidades, a sua competência para examinar as alegações não estava subordinada ao esgotamento dos procedimentos nacionais de recurso.

### **Admissibilidade das queixas**

**31.** As queixas apresentadas perante a OIT, quer diretamente ou por intermédio das Nações Unidas, devem emanar de organizações de trabalhadores de empregados ou de governos. As alegações só serão admissíveis se apresentadas por uma organização nacional diretamente interessada na questão, por organizações internacionais de empregadores ou de trabalhadores que tenham estatuto consultivo perante a OIT, ou que emanem de outras organizações internacionais de empregadores e trabalhadores quando se refiram a questões que afetem diretamente as organizações afiliadas às ditas organizações internacionais. Essas queixas podem ser representadas independentemente de que o país de que se trata tenha ou não ratificado os convênios sobre liberdade sindical.

**32.** O Comitê goza de inteira liberdade para decidir se uma organização pode ser considerada como organização profissional desde o ponto de vista da Constituição da OIT, e não se considera vinculado a nenhuma definição nacional desse termo.

**33.** O Comitê não considerou que uma queixa é admissível pelo simples fato de que o governo implicado tenha dissolvido ou se proponha a dissolver a organização em cujo nome se apresenta a queixa, ou porque a pessoa ou pessoas dos quais provém a queixa tenham se refugiado no estrangeiro.

**34.** O fato de que um sindicato não tenha apresentado seus estatutos como possa ter requerido a lei nacional, não seria suficiente para que uma queixa se declarasse inadmissível, dado que os princípios de liberdade sindical exigem justamente que os trabalhadores possam, sem autorização prévia, constituir as organizações profissionais que estime convenientes.

**35.** A ausência de reconhecimento oficial de uma organização não pode justificar a recusa dos alegados quando se desprende a queixa de que a dita organização tem pelo menos uma existência de fato.

**36.** Naqueles casos em que o Comitê deve examinar queixas apresentadas por organizações sobre as quais carece de informações precisas, o Diretor Geral está facultado a pedir que abasteça dados precisos sobre o número de seus filiados, sobre seus estatutos, sua filiação nacional e internacional e, de uma maneira geral, de toda informação útil que permita, ao se examinar a admissibilidade da queixa, apreciar melhor a real importância representativa da organização querelante.

**37.** O Comitê não tomará conhecimento das queixas apresentadas por pessoas que, por temor a represálias, solicitem que seus nomes ou o lugar de origem das queixas não se revelem, exceto se o Diretor Geral, logo que examinar a queixa, informar ao Comitê que a mesma contenha alegações de certa gravidade que não tenham sido previamente examinadas pelo Comitê. O Comitê decidirá então que medidas devem ser adotadas em relação à dita queixa.

### **Queixas idênticas**

**38.** No que concerne às queixas que se referem a violações idênticas àquelas sobre as quais o Comitê já se pronunciou, o Diretor Geral pode submeter as

ditas queixas, em primeiro lugar, ao Comitê de Liberdade Sindical, para que se decida se deve ou não dar curso às mesmas.

**39.** O Comitê considerou que não podia voltar a abrir um caso que já havia sido examinado a fundo e sobre o qual já se havia formulado recomendações definitivas ao Conselho de Administração, a menos que se reúnam e se ponham ao seu conhecimento novas provas. Analogamente o Comitê não reexamina alegados sobre os quais já se pronunciou; por exemplo, quando uma queixa se refere a uma lei que não havia sido examinada pelo Comitê e, portanto, não contém novos fatos.

### **Forma da Queixa**

**40.** As queixas devem ser apresentadas por escrito, devidamente assinadas pelo representante de um organismo autorizado a apresentá-las e devem ir acompanhadas, na medida do possível, de provas em apoio às alegações relativas a casos precisos de violação dos direitos sindicais.

**41.** Quando o Comitê conhece, seja diretamente, seja por intermédio das Nações Unidas, de simples cópias de comunicações dirigidas por organizações a terceiros, estima-se que essas comunicações não constituam um recurso formal e não requeiram ação alguma de sua parte.

**42.** As queixas provenientes de assembleias ou reuniões que não constituem organizações com existência permanente não são admissíveis, nem tão pouco as de organizações definidas com as quais é impossível manter correspondência, seja porque só tenham uma existência temporal ou porque não se conhece a direção do remetente.

### **Regras relativas às relações com os querelantes**

**43.** O Diretor Geral submete ao Comitê de Liberdade Sindical, para opinião, as queixas que não se refiram a casos precisos de violação da liberdade sindical, e o Comitê decide se convém ou não lhes dar curso. Em tais casos, o Diretor Geral está facultado a escrever à organização querelante, sem esperar a reunião do Comitê, a fim de indicar-lhe, que o procedimento do Comitê só tenha por objeto tratar questões de liberdade sindical e de a convidar a especificar os pontos nessa matéria que queira que sejam examinados pelo Comitê.

**3.** Enquanto o Diretor Geral recebe uma queixa relativa a fatos precisos que comportam violações dos direitos sindicais, proveniente diretamente da

organização querelante ou transmitida por intermédio das Nações Unidas, faz saber ao querelante que toda informação complementar que deseje apresentar em apoio de sua queixa deverá ser comunicada ao término de um mês. Em caso de que se enviem informações complementares à OIT depois do prazo previsto no procedimento, corresponde ao Comitê determinar se as ditas informações constituem elementos de informação novas, que o querelante não tenha podido procurar dentro do prazo dado. Se o Comitê não estimar assim, tais informações se considerarão inadmissíveis. Se, em troca, o querelante não apresentar as precisões necessárias em apoio de sua queixa (quando a mesma parecer não está suficientemente justificada), no lapso de um mês, a contar da data do recebimento da acusação do Diretor Geral, cabe ao Comitê decidir se convém adotar outras medidas acerca da mesma.

**44.** Nos casos em que se receba de diferentes organizações um número considerável de exemplares de uma mesma queixa, o Diretor Geral não está obrigado a solicitar a cada querelante que apresente informações complementares; geralmente será suficiente pedi-las para organização central do país a qual pertencem os querelantes, que apresentaram queixas idênticas ou, quando as circunstâncias não permitirem, aos autores do primeiro exemplar recebido, ficando entendido que tal procedimento não impedirá o Diretor Geral a se comunicar com várias das ditas organizações se as circunstâncias específicas do caso não justificarem isso. O Diretor Geral transmite ao Governo uma cópia do primeiro exemplar recebido sem embargo o nome dos outros querelantes que tenham apresentado textos idênticos.

**45.** Quando se transmitiu uma queixa ao governo e este já apresentou suas observações a respeito, e no caso das declarações contidas na queixa e as observações do governo serem contraditórias e não se aportarem nem a uma nem a outro elemento de provas, colocando assim ao Comitê na impossibilidade de formar-se uma opinião com conhecimento de causa, o Comitê está facultado a obter do querelante informações complementares escrita sobre os termos da queixa que exigiram maior precisão. Em tais casos o Comitê estimou, por um lado, que o governo em seu caráter de demandado tem a oportunidade de contestar aos comentários que pudessem fazer os querelantes e, por outro, que este procedimento não seria aplicado automaticamente em todos os casos, senão apenas naqueles em que os comentários dos querelantes fossem úteis para elucidar os fatos.

**46.** Sob reserva, sempre, das condições mencionadas no parágrafo anterior, o Comitê também pode comunicar aos querelantes, nos casos apropriados, o essencial das observações governamentais, e convidar os ditos querelantes a

que formulem seus próprios comunicados dentro de um prazo determinado. Ademais, o Diretor Geral pode verificar se, a luz das observações enviadas pelo governo interessado, serão necessitárias maiores informações ou comentários dos querelantes sobre questões relacionadas com a queixa e, em caso afirmativo, escrever diretamente aos querelantes, em nome do Comitê e sem esperar a reunião seguinte deste, solicitando a informação desejada os comentários sobre as observações do governo para uma data determinada, respeitando-se o direito do governo, tal como se mostra no parágrafo anterior.

**47.** A fim de manter o querelante regularmente informado das principais etapas do procedimento, indica-se depois de cada reunião do Comitê, que a queixa tenha sido submetida ao Comitê e, se este não chegou a uma conclusão que apareça em seu informe, indica-se também, segundo o caso, que o exame foi adiado por falta de observações do governo, ou que pediu ao governo certas informações.

### **Prescrição**

**48.** O Comitê estimou que, ainda que não se tenha fixado nenhum prazo de prescrição para o exame das queixas, seria muito difícil, senão impossível, que um governo respondesse de maneira detalhada em relação aos acontecimentos que remontam.

### **Retirada de queixas**

**49.** Quando uma organização que submeteu uma queixa expressa o desejo de retirar a mesma, o Comitê, ainda que tenha considerado que o desejo expressado constitui um elemento que se deve tomar plenamente em consideração, não é por si motivo suficiente para que automaticamente abandone o exame da queixa. Nestes casos, o Comitê estima que lhe corresponde julgar com plena liberdade as razões invocadas para explicar a retirada de uma queixa e averiguar se essas são suficientemente plausíveis para considerar que a retirada tenha sido solicitada com plena independência. Em efeito, o Comitê observou que pode haver casos em que a retirada de uma queixa pela organização que a apresentou fosse consequência não da falta de objeto da própria queixa, senão de pressões governamentais exercidas sobre os querelantes, vendo-se ameaçados com a piora da situação senão concordassem em retirar a queixa.

## **Regras relativas às relações com os governos interessados**

**50.** Ao aderir à Organização Internacional do Trabalho, cada membro comprometeu-se a respeitar um certo número de princípios, incluindo os princípios da liberdade sindical, que se tornou uma regra de direito consuetudinário acima dos Convênios [Convenção ou Acordos].

**51.** Sea queixa original ou qualquer informação adicional recebida em resposta ao aviso de recebimento da queixa for suficientemente fundamentada, as mesmas serão transmitidas ao governo o mais rápido possível, convidando-o a comunicar o Diretor-Geral suas observações dentro de um prazo determinado estabelecido, levando em consideração a próxima reunião do Comitê. Ao comunicar as queixas recebidas, o Diretor Geral chama a atenção dos governos sobre a importância que o Conselho de Administração atribui para tornar possíveis as respostas do governo após os acontecimentos que deram origem às alegações. Se o Director-Geral tiver dificuldades em avaliar se a queixa em questão deve ser considerada suficientemente justificada para transmitir ou não ao governo interessado, com o fim de obter informações, terá o poder de consultar o Comitê antes de adotar tal medida.

**52.** Quando se trata de alegações relativas a uma empresa determinada, na Carta pela qual se dá a transferência ao governo de tais alegações, solicita-se que obtenha informações sobre o ponto de vista das organizações e instituições envolvidas a fim de que possa enviar ao Comitê uma resposta tão exaustiva quanto possível. Sem embargo, a aplicação desta regra de procedimento não deve envolver demoras nem a respeito dos pedidos ao governo a que se proceda com urgência nem a respeito do exame dos casos.

**53.** Foi feita uma distinção entre os casos que devem se considerar como urgentes, que se tratam com caráter prioritário, e os que podem se considerar que o são menos. Estão classificados como urgentes os casos em que se trata da vida ou da liberdade de pessoas, os casos em que as condições existentes afetem a liberdade de ação de um movimento sindical em seu conjunto, os casos relativos ao estado permanente de emergência, os casos em que se implique a dissolução de uma organização. Também são tratados com prioridade os casos sobre os quais já se apresentou um informe ao Conselho de Administração.

**54.** Se se trata de casos urgentes ou de casos não urgentes, se a primeira resposta do governo interessado carece de precisão, o Comitê encarrega ao Diretor Geral que obtenha do dito governo as informações complementares necessárias tantas vezes o Comitê estime pertinente.

**55.** O Diretor Geral está da mesma forma facultado – sem por isso apreciar o mérito do assunto – a verificar se as observações dos governos sobre uma queixa, ou suas respostas a pedidos de informações complementares do Comitê, contêm informação suficiente para permitir ao Comitê examinar e, em caso negativo, a escrever diretamente aos governos, em nome do Comitê e sem esperar a reunião seguinte deste, para apontar a conveniência de que apresentem elementos de informação mais precisos sobre os problemas pleiteados pelos querelantes ou pelo Comitê.

**56.** A finalidade do procedimento instituído pela OIT é promover o respeito pelos direitos sindicais de direito e de fato. Se o procedimento protege os governos contra acusações infundadas, os governos por sua parte devem reconhecer a importância que tem, para sua própria reputação, enviando respostas precisas aos alegados formulados pelas organizações querelantes para exame objetivo. O Comitê aponta que em todos os casos que lhe foram submetidos desde sua criação, considerou que as respostas dos governos contra os quais se apresentam queixas não devem se limitar a observações de caráter geral.

**57.** Quando alguns governos demoram no envio de suas observações sobre as queixas que lhes foram comunicadas ou das informações complementares que lhes foram solicitadas, o Comitê inclui aos ditos governos em parágrafo especial da introdução de seus informes, depois de transcorrido um período razoável, variável segundo a índole do caso e a maior ou menor urgência das questões pleiteadas. Este parágrafo contém um chamamento urgente aos governos interessados, e mais cedo possível, são enviadas comunicações especiais do Diretor Geral em nome do Comitê.

**58.** Previne-se a esses governos que o Comitê poderá apresentar em sua reunião seguinte um informe sobre o mérito do assunto, ainda que no caso de que não se tenha recebido as informações solicitadas dos governos nessa data.

**59.** A respeito dos casos em que os governos continuam sem cooperar ou os que persistem em certas dificuldades, mencionam-se em um parágrafo especial da introdução do informe preparado pelo Comitê. Então, informar-se-á imediatamente aos governos envolvidos que o presidente do Comitê, em nome dele, colocar-se-á em contato com seus representantes que assistem a reunião do Conselho de Administração ou da Conferência internacional com o propósito de colocar, em sua atenção, os casos respectivos e, de ser procedente, discutir com eles os motivos da demora na transmissão das observações pedidas pelo Comitê e examinar também os meios para corrigir a situação. O



presidente informa logo ao Comitê sobre os resultados desses contatos.

**60.** Nos casos apropriados, quando não tenha havido resposta, os escritórios exteriores da OIT podem intervir perante os governos interessados, a fim de obter as informações solicitadas destes últimos, seja ele em curso do exame do caso, seja ele no que concerne ao curso dado às recomendações do Comitê aprovadas pelo Conselho de Administração. A esses efeitos, se comunicam aos escritórios exteriores informações mais detalhadas a respeito das queixas relacionadas com sua região, e lhes pede que intervenham perante os governos que demoram a transmitir suas respostas a fim de lhes apontar a importância que se atribui a que comuniquem as observações ou informações que lhes solicitam.

**61.** Quando certos governos mostrarem uma falta evidente de cooperação, o Comitê pode recomendar a título excepcional que se dê uma maior publicidade aos alegados formulados, às recomendações do Conselho de Administração e à atitude negativa dos ditos governos.

**62.** O procedimento para examinar as queixas relativas às supostas violações dos direitos sindicais, prevê o exame das queixas contra Estados-Membros da OIT. Evidentemente, é possível que as consequências dos fatos que motivaram a apresentação da queixa possam subsistir depois da criação de um novo Estado que se converteu em Membro da OIT, mas se tal caso se apresentasse aos querelantes podem a possibilidade de recorrer perante ao novo Estado, através do procedimento estabelecido para o exame de queixas por violação dos direitos sindicais.

**63.** O Comitê destacou que existem laços de continuidade entre os governos que se sucedem em um mesmo Estado e ainda que não seja possível responsabilizar um governo por atos acontecidos durante o governo anterior, não por isso deixa de ter uma responsabilidade manifestada a respeito das consequências que esses fatos possam seguir causando desde sua chegada ao poder.

**64.** Em caso de se produzir uma mudança de regime em um país, o novo governo deve tomar todas as medidas necessárias para remediar as consequências que possam ter acontecido desde sua chegada ao poder, os fatos alegados em uma queixa, ainda que os fatos em si tenham sido produzidos no regime anterior.

## **Solicitação de adiamento de exame dos casos**

**65.** No que diz respeito às solicitações de adiamento ou suspensão do exame dos casos à instância de uma organização querelante ou do governo concernido, a prática seguida pelo Comitê consiste em decidir a respeito com plena liberdade uma vez avaliadas as razões invocadas e tendo em conta as circunstâncias do caso.

## **Missões nos países**

**66.** Nas diversas etapas de procedimento se pode enviar ao país envolvido um representante da OIT, em uma missão de contatos diretos para buscar uma solução para as dificuldades que surgem, seja durante o exame do caso, seja quando se trata do curso que deve dar-se às recomendações do Conselho. Não obstante, as missões desta natureza só podem se estabelecer a convite dos governos interessados, ou, pelo menos, com seu consentimento. Ademais, ao receber uma 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 mandato de realizar contatos preliminares pelos seguintes motivos: fazer presente às autoridades competentes do país a preocupação que suscita 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 pleiteados na queixa; explicar às autoridades o procedimento especial aplicado quando se alega a violação dos direitos sindicais e, em particular, a forma dos contatos diretos cuja aplicação pode ser solicitada ulteriormente pelo governo a fim de facilitar uma apreciação plena da situação pelo Comitê e pelo Conselho de Administração; solicitar e estimular as autoridades que comuniquem, assim que seja possível, uma resposta detalhada com as observações do governo sobre a queixa. O informe do representante do Diretor Geral será submetido ao Comitê em sua reunião seguinte para que o considere junto com as demais informações disponíveis. O representante da OIT pode ser um funcionário da OIT ou uma pessoa independente designada pelo Diretor Geral. Sem embargo, huelga dizer que a missão do representante da OIT consistirá sobretudo em determinar os fatos e examinar in situ as possibilidades de solução conservando o Comitê e o Conselho toda sua competência para apreciar a situação ao término destes contatos diretos.

**67.** O Comitê considerou que o representante do Diretor Geral encarregado

de uma missão a um país não poderá realizar plenamente sua tarefa e em consequência ser plenamente e objetivamente informado sobre todos os aspectos do caso, sem ter a possibilidade de entrevistar livremente todas as partes interessadas.

### **Audiência das partes**

**68.** O Comitê decidirá, nos casos apropriados e tomando em conta todas as circunstâncias do assunto, sobre a conveniência de ouvir as partes ou a uma delas, durante suas reuniões a fim de obter informações mais completas sobre o assunto de que se trata. Pode fazê-lo, especialmente: a) nos casos em que os querelantes e os governos tivessem apresentado declarações contraditórias sobre o mérito do assunto e no caso em que o Comitê considere oportuno que os representantes das partes deem oralmente informações mais detalhadas segundo solicite este; b) nos casos em que o Comitê estime conveniente trocar pareceres com o governo interessado e com os querelantes em relação a determinados aspectos importantes, como o objetivo de apreciar não apenas o estado atual do assunto mas também as possibilidades de uma evolução com vistas a solucionar os problemas existentes, e de tentar uma conciliação baseada nos princípios da liberdade sindical; c) nos outros casos em que se tenham pleiteado dificuldades especiais no exame dos assuntos pleiteados ou na aplicação das recomendações do Comitê, ou quando o Comitê considere oportuno, discutir tais assuntos com o representante do governo interessado.

### **Efeitos dados as recomendações do Comitê**

**69.** Em todos aqueles casos em que o Comitê sugere ao Conselho de Administração a formulação de recomendações a um governo, o Comitê acrescenta às suas conclusões relativas a tais casos uma seção em que se convida ao governo interessado a indicar, depois de transcorrido um período razoável segundo as circunstâncias de cada caso, o curso que pôde dar às recomendações que tivessem sido formuladas.

**70.** Com respeito a isso se estabelece uma distinção entre os países que ratificaram uma ou várias convenções sobre a liberdade sindical e aqueles que não ratificaram.

**71.** No primeiro caso (convênios não ratificados), o exame do curso dado às recomendações do Conselho incumbe normalmente ao Comitê de

Especialistas em Aplicação de Convenções e Recomendações, cuja atenção é expressamente chamada, nas conclusões dos relatórios do Comitê, sobre divergências que existem entre legalidade e prática nacional das disposições dos Convênios [Convenções e Acordos], ou sobre a incompatibilidade de uma dada situação determinada com as normas destes instrumentos. Esta possibilidade não impede que o Comitê examine por sua conta, conforme o procedimento indicado mais abaixo, o curso dado a certas recomendações que pode formulado, o qual pode ser de utilidade tendo presente a natureza ou a urgência de determinadas questões.

**72.** No segundo caso (convenções não ratificados) de não se contar com uma resposta ou se a mesma não é satisfatória em parte e ou em seu conjunto, pode seguir tratando o assunto sobre uma base periódica, convidando o Comitê ao Diretor Geral em intervalos apropriados, segundo a natureza de cada caso, a que se aponte a atenção do governo interessado na questão de que se trata e a que solicite desse governo informações sobre o curso que tivesse dado às recomendações aprovadas pelo Conselho de Administração. Por sua parte, o Comitê procede de vez em quando a uma recapitulação da situação.

**73.** O Comitê pode recomendar ao Conselho de Administração que tente obter um acordo do governo interessado para que o caso seja levado a Comissão de Investigação e Conciliação. O Comitê submete ao Conselho de Administração um relatório sobre os progressos realizados nos casos em que o Conselho considerou que merecem uma análise mais aprofundada. Quando o governo que foi objeto de uma queixa não concordar em transferir o caso para a Comissão de Investigação e Conciliação ou, no prazo de quatro meses, não responder o tal pedido, o Comitê pode fazer recomendações no seu relatório ao Conselho de Administração sobre “medidas alternativas adequadas” que, em sua opinião, podem ser adotadas pelo Conselho de Administração. Em certos casos, o Conselho de Administração discutiu as medidas que devem ser adotadas quando um governo não aceitar a transferência do assunto para o Comitê de Investigação e Conciliação.











**GRUPE:** Grupo de Estudos (e Pesquisa) em Direito do Trabalho, da Universidade Federal do Ceará, tutelado pelo Prof. Dr. Francisco Gérson Marques de Lima. É composto de alunos da Graduação e da Pós-Graduação, da UFC e de outras Instituições de Ensino Superior, o que lhe confere um caráter aberto, agregando estudantes e profissionais da área trabalhista, como professores, advogados, servidores públicos etc. Este fator eleva ainda mais o nível e o conceito do GRUPE perante a comunidade acadêmica. As publicações

do Grupe não visam ao lucro, limitando-se à divulgação e compartilhamento de conhecimentos de interesse acadêmico.

**EXCOLA:** A Excola é entidade privada especializada em eventos, cursos e publicações em Direito e Processo do Trabalho, sobretudo direito coletivo, com frequente suporte ao Grupe. Atua em todo o país e tem se destacado por suas posições serenas e impaciais, equilibrando as análises jurídicas, políticas, sociológicas e acadêmicas.

