

## **A OIT E A QUESTÃO DA LIBERDADE SINDICAL NO BRASIL:**

### **A ANÁLISE DO "CASO 2739"**

\* Sandro Lunard Nicoladeli

**Resumo:** O presente texto pretende analisar o funcionamento do órgão de controle da OIT, bem como o conteúdo da denúncia formulada pelas centrais sindicais brasileiras junto ao órgão de controle da liberdade sindical – Comitê de Liberdade Sindical - da Organização Internacional do Trabalho/OIT. A denúncia analisada envolve a atitude discriminatória e antissindical promovida por órgãos vinculados ao Ministério Público, Ministério Público do Trabalho e Poder Judiciário Trabalhista, no tocante ao tratamento dispensado pelos referidos órgão quando da análise das cláusulas previstas nos instrumentos normativos estabelecadores de contribuições aos sindicatos suportadas pelos destinatários das normas coletivas, bem como a atitude repressiva e antissindical dos órgãos estatais no tratamento judicial dos movimentos grevistas de trabalhadores.

**Palavras-chave:** Sindicalismo – Liberdade sindical - Ato Antissindical – Direito Internacional do Trabalho – OIT – Comitê de Liberdade Sindical – cláusulas contributivas – Justiça do Trabalho - Ministério Público do Trabalho.

**Abstract:** This paper analyzes the operation of the control body of the ILO, and the contents of the complaint made by labor unions with the Brazilian national control of trade union freedom - Freedom of Association Committee - the International Labour Organization / ILO. The complaint involves discriminatory attitude analyzed antissindical and promoted by agencies linked to the Public Prosecutor, Ministry of Labor and Judiciary Labor, with regard to the treatment by such agency in the analysis of the clauses contained in legal instruments-setting contributions to the unions supported by recipients of collective norms, and the repressive attitude of state agencies and antissindical in the judicial treatment of strike movements of workers.

**Keywords:** Unions - Freedom of Association - Antissindical Act - Rights International Labour Organization - ILO - Committee on Freedom of Association - contributory clauses - Justice Labour - Ministry of Labor.

## **1) INTRODUÇÃO**

Na construção de uma pauta comum de interesse dos trabalhadores e de suas entidades sindicais representativas, em aliança inédita dos setores mais importantes do sindicalismo nacional, apresentou queixa perante o Comitê de Liberdade Sindical, chancelada por todas as centrais sindicais: **Força Sindical (FS), Nova Central Sindical de Trabalhadores do Brasil (NCST), União Geral dos Trabalhadores (UGT), Central Única dos Trabalhadores (CUT), Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil (CTB) e a Central Geral dos Trabalhadores do Brasil (CGTB).**

A referida medida denuncia violação ao exercício de liberdade sindical, por ingerência de órgão estatais, expressa em decisões do Judiciário Trabalhista e de medidas tomadas por integrantes do Ministério Público do Trabalho e do Ministério Público do Estado de São Paulo. A queixa foi formulada perante o Comitê de Liberdade Sindical/CLS, protocolada no dia 02 de novembro de 2009, na sede da Organização Internacional do Trabalho em Genebra/Suíça, contando com a presença de lideranças de todas as centrais sindicais, como também, fizemo-nos representar na solenidade de entrega do documento, quando participávamos de visita técnica a sede do órgão em Genebra, decorrente da extensão do processo formativo<sup>1</sup> iniciado no Centro de Formação Internacional da OIT em Turim-Itália. O movimento sindical brasileiro foi recebido pelo corpo técnico da OIT, como também, pelo diretor-geral da OIT - Juan Somavia - que expressou a relevância e ineditismo da unidade do movimento sindical brasileiro no momento de entrega da denúncia junto ao órgão.

## **2) O FUNCIONAMENTO do COMITÊ DE LIBERDADE SINDICAL/CLS da OIT**

A OIT possui sistema de controle da aplicação das normas internacionais, provocado, mediante o procedimento previsto nos arts. 24 e 26 da Constituição da OIT, mediante queixa/reclamação. O CLS se insere como parte do controle especial procedido pelo órgão, subordinado ao Conselho de Administração do organismo internacional, guardião da liberdade sindical e da aplicação das convenções 87 e 98 da OIT.

Criado em novembro de 1951, pelo Conselho de Administração da OIT, o Comitê de Liberdade Sindical/CLS é constituído no modelo **tripartite**, composto, portanto, por três representantes de cada grupo representado na OIT (trabalhadores/empregadores/governos) - totalizando nove componentes, presidido por uma personalidade independente, indicada pelo mundo acadêmico, no caso, atualmente, pelo prof. da Universidade de Amsterdã, Dr. Paul van der Heijden.

Na sessão deliberativa sobre a queixa/reclamação apresentada, o representante ou cidadão do Estado, contra o qual a queixa foi formulada, não pode estar presente durante o exame do caso. O CLS reúne-se três vezes ao ano, sempre em sessões fechadas.

A missão do CLS, como órgão de controle da OIT, é de garantir e promover o direito de associação dos trabalhadores e empregadores, examinando as queixas apresentadas contra os governos por violação dos *convênios e princípios* em matéria de liberdade sindical. Tradicionalmente, as decisões são sempre tomadas por unanimidade. O conjunto dos

---

<sup>1</sup> **Liberdade Sindical e dimensão social da integração regional.** processo formativo organizado pela Organização Internacional do Trabalho/OIT, via Centro Internacional de Formação de Turim/Itália e co-financiado pelo Ministério de Relações Exteriores da República da Italiana. Data 19 a 30 de outubro de 2009.

precedentes e decisões anteriores do órgão estão organizados na Recompilação das decisões do CLS.

Importante salientar que, o exame das queixas poderá ser efetivado, ainda que não haja ratificação da norma internacional pelo Estado-membro. O comitê tem por característica atuar sem qualquer necessidade da autorização prévia do governo objeto da queixa.

O procedimento rege-se pelo exame legislativo e factual, reitera-se, mesmo que sem ratificação da norma internacional pelo País, podendo o processo na OIT prosseguir mesmo que não haja sequer manifestação governamental, uma espécie de "revelia".

A competência do CLS, independe do esgotamento das vias de recurso internas (administrativas e/ou judiciais), vide precedente normativo do Comitê:

**8. Quando leis nacionais, mesmo as interpretadas por tribunais superiores, ferem os princípios da liberdade sindical, o Comitê sempre achou ser de sua competência examinar as leis, dar orientações e oferecer assistência técnica da Organização para harmonizar as leis com os princípios da liberdade sindical definidos na Constituição da OIT e nas convenções aplicáveis.**

Logo, o procedimento adotado pelas centrais sindicais de atacarem o posicionamento jurisprudencial representado pelas súmulas e decisões denunciadas, bem como pelo "modus operandi" de componentes do Ministério Público no tocante ao sistema de custeio das entidades sindicais e organização dos trabalhadores nas greves, encontra guarida e interpretação protetiva nos precedentes do Comitê de Liberdade Sindical.

### **3) O PROCEDIMENTO DA QUEIXA**

A queixa como a reclamação são procedimentos que possuem previsão na Constituição da OIT (arts. 24 e 26), instrumentalizam-se como forma de provocação dos sistemas de controle do cumprimento das normas internacionais pelos países afiliados a OIT.

Assim, no que tange a matéria de liberdade sindical, além da comissão de investigação e conciliação, cabe, também, ao Comitê de Liberdade Sindical apreciar os casos de violação de liberdade sindical denunciados contra algum estado-membro associado ao órgão.

### **4) O CONTEÚDO DA QUEIXA**

**4.1) objeto da queixa.** A queixa perante o Comitê de Liberdade Sindical, assinada pelas seis centrais sindicais, denuncia violações à liberdade sindical, e está endereçada contra atos antissindicais praticados pelo Ministério Público do Trabalho, Ministério Público do Estado de São Paulo e a Justiça do Trabalho.

**4.2) convenções invocadas.** As Centrais Sindicais denunciam que, *“as Convenções 98 e 154 não são observadas e respeitadas satisfatoriamente pela República Federativa do Brasil”*.

**4.3) atos antissindicais denunciados.** Nessa esteira, as centrais sindicais ofereceram queixa indicando a forma de atuação de componentes do Ministério Público do Trabalho, que suscitaria ingerência indevida nas entidades sindicais de qualquer grau (sindicatos, federações e confederações), em especial, na vedação de imposição de cláusulas de contribuição dos trabalhadores não associados às entidades sindicais, mas, beneficiários dos referidos instrumentos, em razão da adoção do sistema de unicidade sindical consagrado constitucionalmente.

**4.3.1) atos do MPE/MPT.** As ações ministeriais, objeto da queixa, evidenciam-se no ataque ao movimento sindical via ingresso de ações judiciais propostas pelo Ministério Público de São Paulo em face de entidades sindicais, buscando o ressarcimento dos prejuízos “impostos a comunidade” decorrente da realização de movimentos paredistas.

No caso do MPT, a ação do movimento sindical, volta-se contra as posições de componentes do órgão, que desenvolvem medidas contrárias a vigência de cláusulas dos instrumentos coletivos firmados pelas entidades sindicais obreiras, seja pela via administrativa, na imposição da celebração dos Termos de Ajuste de Conduta/TAC, determinando a abstenção dos contratantes na imposição de cláusulas contributivas, seja pela via judicial, com o ajuizamento de ações civis públicas na Justiça do Trabalho, buscando tutela judicial para coibir a prática negocial de instituir cláusulas contributivas e/ou de ação com pedido de ressarcimento dos valores recolhidos com imposição de dano moral coletivo. Registre-se que, em alguns casos, têm inviabilizado a própria existência da entidade sindical.

**4.3.2) decisões judiciais.** Da mesma forma, a denúncia das centrais, relata a ocorrência de atos antissindicais praticados pelo Poder Judiciário, em especial a Justiça do Trabalho, materializado nas decisões judiciais desconstituidoras da validade normativa das referidas cláusulas inscritas nos instrumentos coletivos, em algumas situações, determina-se a devolução dos recursos financeiros de forma retroativa, tais decisões judiciais, resumem-se, segundo a referida queixa: *“ em flagrantes atos de ingerência, por meio da padronização de entendimentos, ora denominadas “súmulas”, não se escusam de também intervir na vida*

*sindical, a despeito de vedação constitucional pátria (art.8, inc. I, da Constituição Federal) e a convenção 98 da OIT.”*

A ingerência estatal, no livre funcionamento das entidades sindicais, estaria verificada, também, nos entendimentos sedimentados no Precedente Normativo 119 do TST e na Súmula 666 do STF, que, na prática, impedem a cobrança de quaisquer contribuições previstas nas convenções aos empregados não associados a entidade sindical, mesmo que beneficiados pelas normas coletivas.

Visando explicitar e realçar as ações denunciadas, as entidades sindicais, arrolam extenso petitório indicando diversas decisões judiciais e manifestações administrativas e judiciais do MPT, MPE e Justiça do Trabalho, exemplificando a ingerência indevida nas atividades sindicais.

**4.4) decisões do Comitê.** Vale lembrar que o CLS<sup>2</sup>, intérprete da liberdade sindical, já se manifestou nas suas decisões sobre a contribuição dos trabalhadores aos sindicatos:

**“323. 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 a 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.”**

**“326. A questão do desconto de contribuições sindicais pelos empregadores e seu repasse para os sindicatos deve ser resolvida pela negociação coletiva entre os empregadores e os sindicatos em geral, sem obstáculos de natureza legislativa”**

**“328. Uma delonga considerável na administração da justiça com relação ao repasse das contribuições sindicais, retidas pela empresa, equivale, na prática, à negação da justiça.”**

Segundo as centrais, diferentemente do entendimento de componentes do órgão ministerial especializado, em decisões relativas diretamente aos princípios gerais que se relacionam com a Convenção 98 da OIT, o Comitê de Liberdade Sindical, deixa clara a possibilidade de

---

<sup>2</sup> Liberdade Sindical. Recopilação de decisões e princípios do Comitê de Liberdade Sindical do Conselho de Administração da OIT. Genebra: versão 1997. (1ª edição em português).

previsão de contribuições financeiras as entidades sindicais nos instrumentos coletivos. Na mesma linha, o Comitê de Liberdade Sindical, se manifestou, no exame das cláusulas denominadas de segurança sindical, no item 324, está assinalado:

**“324. Em casos em que se havia instituído a dedução das contribuições sindicais e outras formas de segurança sindical, não em virtude de lei, mas de uma cláusula incluída numa convenção coletiva ou de prática estabelecida pelas duas partes, o Comitê negou-se a examinar as alegações, baseando-se na declaração da Comissão de Relação de Trabalho da Conferência Internacional de 1949, na qual se estabelecia que a Convenção nº87 não deveria 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 a prática nacionais. Tendo em vistas este esclarecimento, os países, e com mais razão aqueles nos quais existe o pluralismo sindical, não estariam, de modo algum obrigados, 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”** (Ver Recopilación de 1985, parágrafo 246, in “A Liberdade Sindical. Recopilação de decisões e princípios do Comitê de Liberdade Sindical do Conselho de Administração da OIT” , publicada pela OIT-Genebra, versão 1997, 1ªedição em português, pag.73).

Na linha de valorizar as negociações coletivas de trabalho, o Comitê ressaltou seu entendimento ao decidir:

**“433. Os diversos sistemas de subvenções às organizações de trabalhadores têm resultados diferentes segundo a forma de que se revestem, o espírito segundo o qual tenham sido concebidos e aplicados e a medida em que são concedidas essas subvenções por força de dispositivos legais precisos ou exclusivamente à discrição dos poderes públicos. As repercussões que a dita ajuda financeira possa ter sobre a autonomia das organizações sindicais dependerão essencialmente das circunstâncias; não podem ser apreciadas à luz de princípios gerais, pois se trata de uma questão de fato que deve ser examinada, individualmente, levando-se em conta as circunstâncias do caso”** (Ver Recopilación de 1985, parágrafo 343 – in “Liberdade Sindical. Recopilação de decisões e princípios do Comitê de Liberdade Sindical do Conselho de Administração da OIT”, publicada pela OIT-Genebra, versão 1997, 1ªedição em português, pag.98).

Portanto, a histórica unidade apresentada pelo movimento sindical brasileiro no ato de apresentação da queixa junto a OIT, poderá e deverá suscitar debates relevantes junto aos órgãos envolvidos, Ministério Público, Ministério Público do Trabalho e Poder Judiciário, por meio do Ministério do Trabalho e Emprego, órgão responsável pela mediação do conflito, na qualidade de Estado-membro da OIT, sujeito de direito perante o direito internacional público.

Espera-se, também, uma necessária discussão no Poder Judiciário, revisando seu posicionamento jurisprudencial, vez que muitas das decisões judiciais do E. TRT da 9ª. Região<sup>3</sup> e até mesmo no STF<sup>4</sup>, **não** têm aplicado o Precedente 119 do TST e a Súmula 666 do STF, quando analisam a imposição de cláusulas contributivas. Destaque-se o ilustre doutrinador processualista, Des. **Carlos Henrique Bezerra Leite**<sup>5</sup>, na qualidade de julgador do E. TRT da 17ª. região, validou a imposição de taxa contributiva a trabalhadores não associados ao sindicato.

Tal controvérsia estaria minimizada e/ou até superada, caso o legislador resolva aprovar e regulamentar o projeto de lei do senador Paulo Paim(PT/RS), com texto de lei aprovado no

---

<sup>3</sup> TRT-PR-12-03-2004 **Contribuição assistencial. Princípio da razoabilidade.** É lícita a cobrança de contribuição assistencial, através de CCT, de associados e não associados. Aqueles, através da assembléia geral que aprova o instrumento normativo, já concordam com o desconto; e estes, independentemente do que conste da cláusula convencional, já têm assegurado, por lei, o direito de oposição (art. art. 545, parágrafo único, da CLT). Por outro lado, o pagamento exigido deve respeitar o princípio da razoabilidade. (...). TRT-PR-28016-2003-909-09-40-4-ACO-04934-2004. RELATOR: LUIZ EDUARDO GUNTHER. Publicado no DJPR em 12-03-2004

TRT-PR-21-08-2009. **AÇÃO ANULATÓRIA DE CLÁUSULA CONVENCIONAL. TAXA ASSISTENCIAL. COBRANÇA DE NÃO-SÓCIOS.** Não afronta o direito constitucional de livre associação, cláusula convencional versando sobre cobrança de contribuição assistencial, autorizada em assembléia geral da categoria, mesmo em relação a empregados não associados, prevendo a faculdade do direito de oposição, sobretudo quando não demonstrada a inviabilidade de seu exercício. Ação anulatória que se julga improcedente. TRT-PR-00853-2008-909-09-00-9-ACO-26875-2009 - SEÇÃO ESPECIALIZADA. Relator: RUBENS EDGARD TIEMANN. Publicado no DJPR em 21-08-2009

<sup>4</sup> **RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TRABALHISTA. SINDICATO. CONTRIBUIÇÃO ASSISTENCIAL. LEGITIMIDADE. MATÉRIA INFRACONSTITUCIONAL.** Sindicato. Legitimidade da exigência da contribuição assistencial e do seu desconto em folha de pagamento do trabalhador. Questão afeta à legislação ordinária trabalhista. Extraordinário. Reexame. Impossibilidade. Recurso extraordinário não conhecido. (RE 219531, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. MAURÍCIO CORRÊA, Segunda Turma, julgado em 28/11/2000, DJ 11-10-2001 PP-00018 EMENT VOL-02047-03 PP-00587)

<sup>5</sup> **Convenção Coletiva de trabalho – imposição de taxa assistencial – livre associação sindical – oposição pelos empregados – licitude.** “Convenção Coletiva da categoria. Taxa de assistência prevista para fortalecimento sindical. Direito de oposição pelo empregado. Garantia de manifestação de vontade. Não ofende o direito à livre associação sindical a cobrança de taxa de assistência prevista em CCT, desde que haja possibilidade de oposição por parte dos empregados.” (TRT 17ª. R. – RO 01078.2007.012.17.00.3 – Rel. Des. Carlos Henrique Bezerra Leite – Dje 13.01.2009)

Senado, atualmente, tramitando na Câmara dos Deputados, tem por objetivo regulamentar as contribuições financeiras dos trabalhadores aos sindicatos.

## **5) CONCLUSÃO**

A denúncia aguarda informações e observações do governo brasileiro, por meio da atuação do Ministério do Trabalho e Emprego, colhendo o posicionamento dos órgãos e poderes envolvidos e das centrais sindicais, buscando uma solução negociada, que, posteriormente, o conjunto dos documentos e manifestações foi apreciado na reunião do Comitê de Liberdade Sindical, realizada em março de 2010, onde foram recebidos os informes do governo brasileiro, e o Comitê se propõe examiná-las na sua próxima reunião conforme **Informe do Comitê de Liberdade Sindical** no. 356, disponível no sítio da OIT<sup>6</sup>.

Assim, o enfrentamento dessa polêmica questão do custeio das entidades sindicais e dos seus planos de ação, sob o prisma das normas de direito internacional e do Comitê de Liberdade Sindical, apreciando e deliberando sobre as possíveis ingerências de órgãos estatais brasileiros no livre funcionamento das entidades sindicais, poderá descortinar um novo patamar interpretativo dos órgãos estatais brasileiros – vide as novas diretrizes da CONALIS (coordenadoria de Liberdade Sindical do MPT) - bem como com reflexos organizativos no sistema sindical pátrio, reafirmando, dessa forma, um contexto de efetiva consolidação da liberdade e autonomia sindical num sistema democrático de relações de trabalho.

- **Sandro Lunard Nicoladeli** - advogado trabalhista, sócio da PASSOS & LUNARD – advogados associados, assessor de entidades sindicais, mestre em direito pela UFPR, professor de Direito do Trabalho nas Faculdades OPET, ex-bolsista no Centro de Formação da OIT/Turim-Itália e no Escritório Regional da OIT para a América Latina em Lima/Peru .

---

<sup>6</sup> [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_124974.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_124974.pdf)