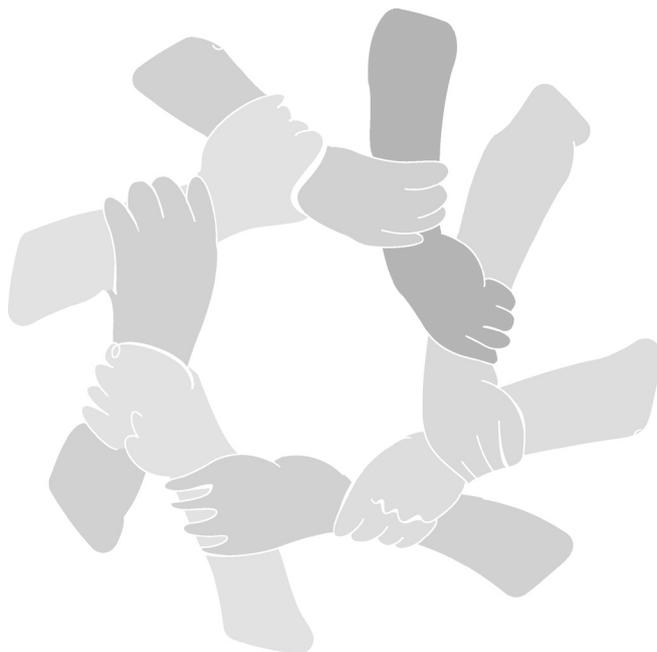


SIMONE SOARES
BERNARDES



SINDICATOS NO BRASIL

Constituição de 1988
e Normativas da OIT

2024

A ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT) E SUA PERSPECTIVA E ATUAÇÃO A RESPEITO DOS SINDICATOS

É antiga a ideia de reconhecimento internacional das leis de proteção ao trabalho, tendo sido lançada por Robert Owen, industrial inglês, em 1818, no Congresso das Potências Aliadas (Reino Unido, Áustria, Prússia e Rússia), em Aix-la-Chapelle. Somente após o fim da Primeira Grande Guerra é que concretamente se deu o passo decisivo com a inclusão do princípio da liberdade sindical no art. 427, inciso 2º, do Tratado de Versalhes¹. Transcreve-se trecho do referido dispositivo:

Art. 427. As Altas Partes Contratantes, reconhecendo que o bem-estar físico, moral e intelectual dos trabalhadores assalariados é duma importância fundamental sob o ponto de vista internacional, estabeleceram, para conseguir esse elevado propósito, o organismo permanente previsto na Secção 1 e associado ao da Sociedade das Nações.

Reconhecem que as diferenças de clima, de usos e costumes, de oportunidade económica e de tradução industrial tornam difícil atingir, duma maneira imediata, a uniformidade absoluta nas condições de trabalho. Mas, persuadidas como estão de que o trabalho não deve ser considerado simplesmente como um artigo de comércio, pensam que há métodos e princípios para a regulamentação das condições dêle, que todas as comunidades industriais deveriam esforçar-se por aplicar, tanto quanto as circunstâncias especiais, em que possam encontrar-se, o permitam.

Entre êsses métodos e princípios, os seguintes parecem às Altas Partes Contratantes ser duma particular e urgente importância:

[...]

1. MELLO, Laís Correa. *Liberdade sindical na Constituição Brasileira*. São Paulo: LTr, 2005. p. 85.

2º. O **direito de associação** tendente a quaisquer propósitos não contrários às leis, tanto para os salarizados como para os patrões.²

O Tratado de Versalhes, firmado durante a Conferência de Paz de Paris, em junho de 1919, além de ter definido os termos da paz com as nações derrotadas na Primeira Grande Guerra, aprovou a criação de um organismo especial, ligado à Sociedade das Nações, denominado à época Repartição Internacional do Trabalho (RIT), nome posteriormente modificado para Organização Internacional do Trabalho (OIT).³

A OIT é responsável pela criação e aplicação das normas internacionais do trabalho (Convenções e Recomendações), concentrando sua atuação no campo do trabalho subordinado e da atuação sindical em todo o mundo.

A fundação da OIT foi um marco significativo para a internacionalização e promoção dos direitos sociais. Além de formular normas internacionais do trabalho, essa organização fiscaliza o cumprimento dessas normas pelos Estados-membros. Suas normativas constituem um eficiente meio de implementação dos direitos trabalhistas consagrados internacionalmente, ao inspirar a ação dos legisladores nacionais, por meio da ratificação das Convenções internacionais.

Na economia globalizada da atualidade, as normas internacionais do trabalho assumem a condição de elemento fundamental do marco internacional para garantir que o crescimento da economia global seja benéfico para todos.⁴

Nas palavras de Luiz Eduardo GUNTHER:

Com a globalização intensificada e o avanço tecnológico, cada vez mais se tornam necessárias normas internacionais que possibilitem uma proteção uniforme dos trabalhadores reduzindo ou eliminando a concorrência desleal. Às normas da OIT constituem-se em garantia de uma proteção mínima do trabalho humano em todas as partes do nosso planeta.⁵

2. TRATADO de Paz entre as Potências Aliadas e associadas e a Alemanha e Protocolo Anexo, assinados em Versalhes aos 28 de Junho de 1919. Diário do Governo, Rio de Janeiro, 1º semestre 1921. p. 306-382. Disponível em: <https://idi.mne.gov.pt/images/pdf/primeira-guerra/TVersailles.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2022. p. 377, grifos nossos.

3. *Ibid.*, p. 373.

4. ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Las reglas del juego*: Una introducción a la actividad normativa de la Organización Internacional del Trabajo. 4. ed. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 2019. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--ed_norm/--normes/documents/publication/wcms_672554.pdf. Acesso em: 1º abr. 2022.

5. GUNTHER, Luiz Eduardo. *A OIT e o Direito do Trabalho no Brasil*. Curitiba: Juruá, 2011, p. 11.

Dada a importância da OIT no contexto do Direito Internacional do Trabalho, a análise desse órgão, de sua perspectiva e atuação no que diz respeito aos sindicatos torna-se imprescindível para a compreensão da atual estrutura sindical brasileira e, especialmente, para uma reflexão sobre seus desafios e perspectivas.

Nesse sentido, este capítulo busca responder algumas importantes indagações: Qual a natureza jurídica das normas internacionais do trabalho e como elas são criadas? Quais são as principais normas internacionais relativas à liberdade sindical? Elas se aplicam ao ordenamento jurídico do Brasil?

Para uma melhor compreensão, a abordagem será dividida em três frentes: 1) a estruturação e a atuação da OIT no mundo do trabalho e do sindicalismo; 2) as normas internacionais do trabalho; 3) as Convenções da OIT sobre os sindicatos e institutos do direito coletivo do trabalho.

3.1. A ESTRUTURAÇÃO E A ATUAÇÃO DA OIT NO MUNDO DO TRABALHO E DO SINDICALISMO: ELEMENTOS ESSENCIAIS

A criação da OIT é tida como o principal acontecimento na história do Direito Internacional do Trabalho, verificando-se num momento de crise mundial, logo após o fim da Primeira Grande Guerra. A razão essencial para sua criação foi a de concretizar a internacionalização da proteção dos trabalhadores, de forma efetiva e permanente, com a fixação de um patamar mínimo de direitos e garantias a ser observado por todos os países.⁶

A sua previsão, como já informado, encontra-se no Tratado de Versalhes (1919), na “Parte XIII”, em que se adotam os princípios gerais da política da “Sociedade das Nações” no campo das relações trabalhistas.

Em 1946, foi promulgada a Constituição da OIT⁷, em revisão que substituiu o texto da organização criada em 1919. Em seu preâmbulo, a Constituição estabelece a justiça social como fundamento da paz universal e reconhece que existem condições de trabalho que trazem elevado grau de injustiça, miséria e privações para grande número de seres humanos e que o descontentamento causado constitui uma ameaça para a paz e harmonia universais, julgando urgente a melhoria dessas condições. Por fim, considera que a legislação laboral, para ser efetivada em um contexto de competência

6. NICOLADELLI, Sandro Lunard. *Elementos de Direito Sindical Brasileiro e Internacional: Diálogos*, (in) conclusões e estratégias possíveis. São Paulo: LTr, 2017. p. 31-32.

7. CONSTITUIÇÃO da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e seu Anexo (Declaração de Filadélfia). Aprovado na 29ª reunião da Conferência Internacional do Trabalho (Montreal -- 1946). Anexo aprovado na 26ª reunião da Conferência (Filadélfia -- 1944). Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilia/documents/genericdocument/wcms_336957.pdf. Acesso em: 16 abr. 2022.

internacional entre Estados, seja de caráter internacional, pois, se qualquer nação não adotar um regime de trabalho realmente humano, esta omissão constituirá um obstáculo aos esforços de outras nações que desejem melhorar a sorte dos trabalhadores em seus próprios países.⁸

Em que pesem os esforços dos Estados-membros, com a edição de 6 (seis) Convenções na primeira assembleia realizada, a OIT não teve força para enfrentar a “Grande Depressão de 1933 e seus reflexos políticos”,⁹ não somente nos EUA, onde se iniciou, mas também em outros países; reflexos, que acabaram desaguando na ascensão do nacional-socialismo em alguns Estados e na eclosão da Segunda Grande Guerra.¹⁰

A reestruturação da OIT somente se tornou possível em 1944, por meio da Declaração de Filadélfia, antecipando os primados que posteriormente norteariam a criação da Organização das Nações Unidas (ONU) e a elaboração da Declaração Universal dos Direitos Humanos¹¹: “o direito à livre oportunidade, a vedação à mercantilização do trabalho e o reconhecimento do trabalho como fonte de dignidade”¹².

Ensina Mário ACKERMAN que a Declaração de Filadélfia significou a ampliação dos fins, dos objetivos e princípios da OIT, que também passaram a englobar os aspectos econômicos e financeiros das questões sociais.¹³

O item I do Anexo da Declaração Referente aos Fins e Objetivos da Organização Internacional do Trabalho da Constituição da Organização Internacional do Trabalho (OIT), afirma que o trabalho não é uma mercadoria e destaca a importância da liberdade de expressão e de associação para o progresso sustentável.¹⁴

-
8. PRECIADO DOMÈNECH, Carlos Hugo. *Breve historia del trabajo y los derechos fundamentales*. Albacete: Bomarzo, 2018. p. 70-71.
 9. PAMPLONA FILHO, Rodolfo; BRANCO, Mauricio de Melo Teixeira. Estrutura da Organização Internacional do Trabalho: aspectos históricos-institucionais e econômicos. In: ALVARENGA, Rúbia Zanotelli de; COLNAGO, Lorena de Mello Rezende (Coord.). *Direito Internacional do Trabalho e as Convenções Internacionais da OIT comentadas*. São Paulo: LTr, 2014. cap. 4, p. 75-80. p. 76.
 10. PAMPLONA FILHO, Rodolfo; BRANCO, Mauricio de Melo Teixeira. Estrutura da Organização Internacional do Trabalho: aspectos históricos-institucionais e econômicos. In: ALVARENGA, Rúbia Zanotelli de; COLNAGO, Lorena de Mello Rezende (Coord.). *Direito Internacional do Trabalho e as Convenções Internacionais da OIT comentadas*. São Paulo: LTr, 2014. cap. 4, p. 75-80. p. 76.
 11. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (resolução 217 A III) em 10 de dezembro 1948. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/deconu/textos/integra.htm>. Acesso em: 16 abr. 2022.
 12. PAMPLONA FILHO; BRANCO, op. cit., loc. cit.
 13. ACKERMAN, Mário. A contribuição da Comissão de Peritos da OIT para a efetividade dos princípios e direitos fundamentais no trabalho. Rev. TST, Brasília, vol. 76, n. 4, p. 36-49, out./dez. 2010. p. 40.
 14. SÜSSEKIND, Arnaldo. *Convenções da OIT e outros Tratados*. 3. ed. São Paulo: LTr, 2017. p. 29.

Desde o início de sua trajetória, a OIT afirmava a necessidade de uma regulamentação não mercantil do trabalho, que, décadas depois, foi reforçada pela expressão “o trabalho não é uma mercadoria”, contida na Declaração de Filadélfia¹⁵, “concebendo, assim, a desmercantilização do trabalho humano como uma condição fundamental para a proteção social e a busca pela paz”.¹⁶

A importância do princípio fundamental da desmercantilização do trabalho humano ganha destaque em obra filosófica de ACKERMAN intitulada “*Si son humanos no son recursos*” (em nossa tradução: Se são humanos, não são recursos), em que o autor faz uma importante observação: considerar os trabalhadores como recursos é empobrecer dramaticamente a relação laboral. Significa retirar-lhes o mais importante que pode surgir dessa vinculação pessoal, que é, precisamente, a riqueza imprevisível e incomensurável que é capaz de gerar a condição humana.¹⁷

Vale aqui também destacar uma interessante ponderação de Carlos Hugo PRECIADO DOMÈNECH no sentido de que os direitos trabalhistas se constitucionalizaram depois, mas se internacionalizaram antes que os direitos civis e políticos. Em outras palavras, os direitos trabalhistas assumiram primeiramente a condição de direitos humanos e depois de direitos fundamentais; ao contrário dos direitos civis e políticos, que primeiro se tornam fundamentais e não foram alçados à categoria de direitos humanos até a Declaração Universal dos Direitos Humanos. Na medida em que a Declaração de Filadélfia de 1944 proclama que o trabalho não é uma mercancia, está assentando a base filosófica da “humanização do trabalho” ou, dito de outra forma, está iluminando o direito humano do trabalho antes da própria Declaração Universal dos Direitos Humanos.¹⁸

Os debates levados a cabo pelos países aliados durante a Segunda Grande Guerra trouxeram uma nova concepção para o desenho institucional de caráter internacional, pautado em um sistema de organizações internacionais que instituiu “um modelo de governança para a paz por meio da

-
15. CONSTITUIÇÃO da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e seu Anexo (Declaração de Filadélfia). Aprovado na 29ª reunião da Conferência Internacional do Trabalho (Montreal -- 1946). Anexo aprovado na 26ª reunião da Conferência (Filadélfia -- 1944). Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--americas/--ro-lima/--ilo-brasilia/documents/genericdocument/wcms_336957.pdf. Acesso em: 16 abr. 2022.
 16. GRILLO, Sayonara; GONDIM, Thiago Patrício. A OIT e o futuro do trabalho: notas sobre a atuação da instituição e seus limites. In: PESSANHA, Elina Fonte; RODRIGUES, Maria Cristina; BARROSO, Márcia Castro (Org.). *OIT 100 anos: Ações, Impasses e Perspectivas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. p. 7-24. p. 8.
 17. ACKERMAN, Mario E. *Si son humanos no son recursos*. Buenos Aires: Hammurabi, 1996. p. 30.
 18. PRECIADO DOMÈNECH, Carlos Hugo. *Breve historia del trabajo y los derechos fundamentales*. Albacete: Bomarzo, 2018. p. 71.

promoção de um desenvolvimento paralelo em todas as partes do mundo e da redução das consequências da exploração”¹⁹.

Nesse cenário, a OIT adotou uma nova conduta, que, apesar de incluir os objetivos da fase anterior, passou a ser orientada pelos parâmetros da justiça social, da Democracia e dos direitos humanos, notadamente a partir de uma perspectiva universal destes direitos.²⁰

Assim, com a criação da ONU, a Organização Internacional do Trabalho assumiu de forma definitiva sua personalidade jurídica internacional própria, sendo transformada em um órgão especializado da ONU.²¹

Acerca da sua natureza jurídica, ensina Arnaldo SÜSSEKIND que a OIT é uma pessoa jurídica de direito público Internacional, com caráter permanente, constituída por Estados que assumem, de forma soberana, a obrigação de cumprir as normas constitucionais da entidade e as Convenções que ratificam.²²

A estrutura básica da OIT é formada pela Conferência Internacional do Trabalho, órgão supremo, responsável por editar normas internacionais e traçar linhas gerais de política social; o Conselho de Administração, que administra as questões de funcionamento da OIT; e a Repartição Internacional do Trabalho, que é o secretariado técnico-administrativo da Organização.²³

A Conferência Internacional do Trabalho é a assembleia geral de todos os Estados-membros da OIT, sendo de sua responsabilidade, entre outras: traçar as diretrizes gerais da política social a ser observada; elaborar a regulamentação internacional do trabalho e das questões conexas (por meio de Convenções e Recomendações); adotar resoluções sobre problemas relacionados com suas finalidades e competências; decidir pedidos de admissão na entidade; aprovar o orçamento da organização; resolver as questões

19. GRILLO, Sayonara; GONDIM, Thiago Patrício. A OIT e o futuro do trabalho: notas sobre a atuação da instituição e seus limites. In: PESSANHA, Elina Fonte; RODRIGUES, Maria Cristina; BARROSO, Márcia Castro (Org.). *OIT 100 anos: Ações, Impasses e Perspectivas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. p. 7-24. p. 8-9.

20. GRILLO, Sayonara; GONDIM, Thiago Patrício. A OIT e o futuro do trabalho: notas sobre a atuação da instituição e seus limites. In: PESSANHA, Elina Fonte; RODRIGUES, Maria Cristina; BARROSO, Márcia Castro (Org.). *OIT 100 anos: Ações, Impasses e Perspectivas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. p. 7-24. p. 9.

21. NICOLADELI, Sandro Lunard. *Elementos de Direito Sindical Brasileiro e Internacional: Diálogos, (in) conclusões e estratégias possíveis*. São Paulo: LTr, 2017. p. 37.

22. SÜSSEKIND, Arnaldo. *Direito Internacional do Trabalho*. 3. ed. São Paulo: LTr, 2000. p. 122.

23. PIMENTA, Raquel Betty de Castro. A Organização Internacional do Trabalho, a Liberdade Sindical e os Movimentos Sociais. In: FARIA, Fernanda Nigri; VIANA, Márcio Túlio (Coord.). *Movimentos sociais versus retrocessos trabalhistas: Poder e resistência no mundo do trabalho*. São Paulo: LTr, 2018. p. 41-49. p. 41.

relacionadas a inobservância das normas constitucionais e das Convenções ratificadas por parte dos Estados-membros.²⁴

A seu turno, o Conselho de Administração é o órgão executivo colegiado, de composição tripartite, que administra a OIT, em nível superior, com diversas atribuições administrativas, entre elas: adotar decisões sobre a política da organização e, principalmente, fixar a data, local e a ordem do dia das reuniões da Conferência Internacional, das conferências regionais e das conferências técnicas; designar os dez Estados de maior importância industrial que o integram na qualidade de membros não eleitos; eleger o diretor-geral da Repartição Internacional do Trabalho e supervisionar as atividades da repartição; elaborar o projeto de programa e orçamento da Organização; instituir comissões permanentes ou especiais; deliberar sobre os relatórios e conclusões das suas comissões internas.²⁵

Por fim, a Repartição Internacional do Trabalho (RIT) é o secretariado técnico-administrativo da OIT e que possui várias tarefas, com destaque para fazer publicações periódicas e eventuais sobre a legislação comparada e os aspectos doutrinários e técnicos referentes aos problemas que interessam à OIT, bem como realizar, em colaboração direta com as autoridades nacionais interessadas e organismos de diversos tipos, programas de atividades práticas e de cooperação técnica, especialmente nas regiões em vias de desenvolvimento.²⁶ É um órgão permanente, com previsão nos arts. 8º a 10 da Constituição da OIT, e “surge como coração e motor da OIT, pois assegura o funcionamento dos respectivos serviços técnicos e burocráticos”²⁷.

Uma notável diferença entre a OIT e demais organizações internacionais é a sua composição tripartite, isto é, ela é formada não apenas por representantes dos Estados, mas também pela sociedade civil, por meio dos representantes dos trabalhadores e dos empregadores.²⁸

O tripartismo na construção das decisões da OIT fornece legitimidade aos seus documentos normativos de regulação das condições laborais.²⁹ Afirma GUNTHER que “o tripartismo é a base institucional da OIT”³⁰,

24. SÜSSEKIND, op. cit., p. 122.

25. SÜSSEKIND, Arnaldo. *Direito Internacional do Trabalho*. 3. ed. São Paulo: LTr, 2000. p. 159.

26. *Ibid.*, p. 169-170.

27. GUNTHER, Luiz Eduardo. *A OIT e o Direito do Trabalho no Brasil*. Curitiba: Juruá, 2011. p. 46.

28. NICOLADELI, Sandro Lunard. *Elementos de Direito Sindical Brasileiro e Internacional: Diálogos*, (in) conclusões e estratégias possíveis. São Paulo: LTr, 2017. p. 38.

29. GRILLO, Sayonara; GONDIM, Thiago Patrício. A OIT e o futuro do trabalho: notas sobre a atuação da instituição e seus limites. In: PESSANHA, Elina Fonte; RODRIGUES, Maria Cristina; BARROSO, Márcia Castro (Org.). *OIT 100 anos: Ações, Impasses e Perspectivas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. p. 7-24. p. 9.

30. GUNTHER, op. cit., p. 42.

configurando um “sistema eficaz de ação dentro da OIT e uma garantia de viabilidade na aplicação prática dos acordos”³¹.

Assim, dentro do Conselho Administrativo da OIT existem três comitês representativos dos Estados-membros: os Comitês dos Representantes dos Governos, dos Empresários e dos Trabalhadores, que se reúnem quatro vezes ao ano. Cada um desses comitês possui um escritório permanente de apoio, com recursos próprios, dentro de certo limite, para desenvolver pesquisas, assessorias, cursos e seminários, colocados em prática na Escola de Treinamento da OIT em Turim, Itália.³²

O Brasil, Estado-membro da OIT desde sua criação, passou a ter um escritório próprio desse organismo na década de 1950 e, desde então, mantém uma aproximação estreita com a instituição. Temas como a formação dos trabalhadores, o trabalho imigrante e, mais recentemente, a abolição do trabalho escravo contemporâneo e do trabalho infantil, têm sido temáticas destacadas de sua atuação.³³

Após a década de 1980, novos elementos começaram a fragilizar a atuação da OIT, com destaque para a hegemonização da ideologia neoliberal e a globalização, fenômeno dela decorrente. A ideia da liberalização da economia em detrimento da diminuição da proteção social, somada com o crescimento de um novo sistema de produção em escala mundial contribuiu para escantear a OIT das grandes e importantes discussões sobre temas econômicos e sociais, como a privatização, a flexibilização, a redução do Estado de Bem-Estar Social e o ajuste estrutural nos países em desenvolvimento.³⁴

Nas últimas décadas, a OIT perdeu a exclusividade no contexto internacional de regulação dos direitos humanos no campo do trabalho, na medida em que, cada dia mais, os sistemas regionais de direitos humanos (tais como a Corte Interamericana de Direitos Humanos, a Corte Europeia de Direitos Humanos e outros) têm decidido sobre questões associadas aos direitos sociais, inclusive sobre relações sindicais. Nesse cenário, a OIT inaugurou uma terceira fase na sua trajetória, caracterizada pela adoção de um novo

31. *Ibid.*, loc. cit.

32. LINS, Juçara Portilho. Global Labour University: quando a classe trabalhadora brasileira vai à Universidade Global. In: PESSANHA, Elina Fonte; RODRIGUES, Maria Cristina; BARROSO, Márcia Castro (Org.). *OIT 100 anos: Ações, Impasses e Perspectivas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. p. 125-154. p. 127

33. PESSANHA, Elina Fonte; RODRIGUES, Maria Cristina; BARROSO, Márcia Castro. Introdução. In: PESSANHA, Elina Fonte; RODRIGUES, Maria Cristina; BARROSO, Márcia Castro (Org.). *OIT 100 anos: Ações, Impasses e Perspectivas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. p. 1-6. p. 1.

34. GRILLO, Sayonara; GONDIM, Thiago Patrício. A OIT e o futuro do trabalho: notas sobre a atuação da instituição e seus limites. In: PESSANHA, Elina Fonte; RODRIGUES, Maria Cristina; BARROSO, Márcia Castro (Org.). *OIT 100 anos: Ações, Impasses e Perspectivas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. p. 7-24. p. 10-11.

instrumento jurídico – as Declarações de Princípios³⁵ – em detrimento das Convenções, bem como por condutas direcionadas à busca pela promoção do trabalho decente e de uma globalização justa.³⁶

E assim passou a existir um novo balizador na promoção dos direitos sociais e laborais pela Organização Internacional do Trabalho, a partir da Declaração da OIT sobre princípios e direitos fundamentais no trabalho, de 18 de junho de 1998.³⁷

Nesse diploma ficou estabelecido que oito Convenções³⁸ são classificadas como fundamentais ao abarcarem temas que são considerados princípios e direitos fundamentais do trabalho, que devem ser respeitados, promovidos e transformados em realidade por todo Estado-membro da OIT, tenha ele ratificado ou não as Convenções correspondentes (artigo 1.2 da Declaração sobre Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho, de 1998³⁹).

A despeito das críticas no sentido de que a OIT foi tímida na definição dos direitos fundamentais no trabalho, é incontestável que sua obra normativa tem sido precursora, em muitos aspectos, tanto com relação ao conteúdo, quanto com relação às garantias ou formas de controle dos grandes instrumentos internacionais de direitos humanos.⁴⁰

Restou claro que os fundadores da OIT reconheceram, em 1919, que a economia mundial precisava de regras claras para que o progresso econômico também assegurasse a justiça social, paz e prosperidade para todos, e este princípio continua firme e forte: “no futuro, mas que no presente, as normas do trabalho serão uma fonte de coesão social e de estabilidade econômica, em um momento de grandes transformações no trabalho”⁴¹.

35. “As declarações de princípios são documentos normativos que, diferentemente das convenções, vinculam de modo imediato os Estados-membros da OIT em relação aos termos contidos neles sem a necessidade de realização de um processo de ratificação para definir a adesão ou não destes Estados” (GRILLO, Sayonara; GONDIM, Thiago Patrício. *A OIT e o futuro do trabalho: notas sobre a atuação da instituição e seus limites*. In: PESSANHA, Elina Fonte; RODRIGUES, Maria Cristina; BARROSO, Márcia Castro (Org.). *OIT 100 anos: Ações, Impasses e Perspectivas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. p. 7-24. p. 12).

36. *Ibid.*, p. 11.

37. PRECIADO DOMÈNECH, Carlos Hugo. *Breve historia del trabajo y los derechos fundamentales*. Albacete: Bomarzo, 2018. p. 73.

38. ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Normas Internacionais do Trabalho*. c2022. Disponível em: <https://www.ilo.org/brasil/temas/normas/lang-pt/index.htm>. Acesso em: 10 maio 2022.

39. ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Declaração da OIT sobre os princípios e direitos fundamentais no trabalho e seu seguimento*. Adotada durante a Conferência Internacional do Trabalho na octogésima sexta reunião, Genebra, 18 de junho de 1998. Disponível em: https://www.ilo.org/public/english/standards/declaration/declaration_portuguese.pdf. Acesso em: 27 out. 2021.

40. PRECIADO DOMÈNECH, op. cit., p. 74.

41. Tradução nossa de: “Este principio no ha perdido su vigencia: en el futuro, más que en el presente, las normas del trabajo serán una fuente de cohesión social y de estabilidad económica, en un momento de grandes cambios en el trabajo.” (ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Las reglas del juego: Una introducción a la actividad normativa de la Organización Internacional del Trabajo*. 4.

Definidos os contornos históricos e institucionais da OIT, se passará à análise das normas internacionais do trabalho, a fim de se demonstrar a importância desses instrumentos na regulação das relações trabalhistas e sindicais.

3.2. NORMAS INTERNACIONAIS DO TRABALHO

Uma das mais importantes funções da OIT é a criação de normas internacionais do trabalho. Mas quais são essas normas e como se dá sua criação?

As normas internacionais do trabalho são desenvolvidas em face da crescente preocupação internacional com a necessidade de se abordar certos problemas. A elaboração dessas normas se realiza por meio de um processo legislativo único, do qual participam representantes de governos, trabalhadores e empregadores de todo o mundo. Inicialmente, o Conselho de Administração aceita a inclusão de um item na ordem do dia da Conferência Internacional do Trabalho e, então, a Repartição Internacional do Trabalho prepara um relatório, analisando a lei e a prática dos Estados-membros sobre o assunto em questão. Esse relatório é enviado aos Estados-Membros e às organizações de empregadores e trabalhadores para comentários e, em seguida, discutido na Conferência Internacional do Trabalho. Posteriormente, a Repartição prepara um segundo relatório contendo um projeto de norma, sobre o qual também podem ser feitos comentários. O projeto é submetido a discussão na próxima Conferência e, se for considerado necessário, o projeto é alterado e proposto para adoção. Esta “dupla discussão” dá aos participantes da Conferência tempo suficiente para revisar o projeto e fornecer comentários sobre ele.⁴²

As normas são adotadas por maioria de votos de dois terços dos constituintes da OIT, tornando-as a expressão de princípios universalmente aceitos. Ao mesmo tempo, as normas refletem o fato de que os Estados têm origens culturais e históricas, sistemas legais e níveis de desenvolvimento econômico diferentes. Assim, a maioria das normas são formuladas para serem flexíveis o suficiente a fim de permitir a sua incorporação na legislação e na prática nacionais, tendo, devidamente em conta, essas diferenças.⁴³

Outras normas incluem as chamadas “cláusulas ou regras de flexibilidade”, que permitem aos Estados estabelecer regras provisórias mais restritivas

ed. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 2019. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_672554.pdf. Acesso em: 1º abr. 2022. p. 12).

42. *Ibid.*, p. 20.

43. ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Las reglas del juego*: Una introducción a la actividad normativa de la Organización Internacional del Trabajo. 4. ed. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 2019. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_672554.pdf. Acesso em: 1º abr. 2022.

do que as normalmente prescritas, excluir certas categorias de trabalhadores da aplicação de uma Convenção ou aplicar apenas algumas partes de determinado instrumento. Normalmente, os Estados que ratificarem uma Convenção são obrigados a notificar, por meio uma declaração dirigida ao Diretor-Geral da OIT, se eles irão se utilizar de cláusulas de flexibilidade e utilizá-las apenas após consulta dos parceiros sociais. No entanto, não são permitidas reservas às Convenções da OIT.⁴⁴

As normas internacionais do trabalho se materializam em Convenções e Recomendações⁴⁵⁻⁴⁶⁻⁴⁷.

Na brilhante lição de Mauricio Godinho DELGADO, “as convenções são espécies de tratados. Constituem-se em documentos obrigacionais, normativos e programáticos aprovados por entidade internacional, a que aderem voluntariamente seus membros”⁴⁸.

Já a Recomendação consiste em “diploma programático expedido por ente internacional enunciando aperfeiçoamento normativo considerado relevante para ser incorporado pelos Estados”⁴⁹.

Assim, enquanto as Convenções ficam abertas para ratificação dos Estados-membros da OIT e têm natureza vinculatória para aqueles que as ratificarem, as Recomendações não são dotadas desse efeito, contudo orientam os Estados em determinado sentido.

A Convenção é um tratado internacional e, uma vez ratificada pelo órgão competente do Estado-membro, transforma-se automaticamente em direito positivo. A Recomendação é instrumento não imperativo, é uma su-

44. Ibid.

45. Existem outros atos que podem ser adotados pela Conferência Internacional do Trabalho, com a finalidade de atender a questões surgidas em seu âmbito. São elas as Declarações ou Resoluções, que não possuem precisão conceitual e, ao mesmo tempo, não guardam relevância para o estudo que está sendo desenvolvido, pelo que não serão tratados nesta obra.

46. O artigo 19 da Constituição da OIT fixa os procedimentos para a elaboração e aprovação de Convenções e Recomendações e sua submissão ao conhecimento das autoridades competentes dos Estados-membros.

47. É interessante a lição de ACKERMAN sobre o surgimento dessas duas modalidades de normas internacionais do trabalho: “As convenções supõem um compromisso e um controle; as recomendações são uma proposta, uma sugestão. Por que existem essas duas normas? Porque isso foi um debate que também se deu no ano de 1919. O Reino Unido queria isto: normas obrigatórias, compromisso e controle. Os Estados Unidos falavam: “Não, não sejamos tão exigentes, isso é uma proposta, é um conselho para que as pessoas ajam bem”. Então, o acordo foi somar as duas coisas e, como falam os franceses, se você não pode escolher, tome as duas. Então, tomaram-se as duas: as convenções e as recomendações, que têm essa dupla característica. Esses são os dois produtos normativos fundamentais da Conferência Internacional do Trabalho que se faz todo ano”. (ACKERMAN, Mário. A contribuição da Comissão de Peritos da OIT para a efetividade dos princípios e direitos fundamentais no trabalho. Rev. TST, Brasília, vol. 76, n. 4, p. 36-49, out./dez. 2010. p. 43).

48. DELGADO, Mauricio Godinho. *Curso de Direito do Trabalho*. 18. ed. São Paulo: LTr, 2019. p. 181.

49. DELGADO, Mauricio Godinho. *Curso de Direito do Trabalho*. 18. ed. São Paulo: LTr, 2019. p. 183.

gestão direcionada aos Estados-Membros para que, se aceita, formule-se um projeto de lei a ser submetido ao Poder Legislativo, necessitando, portanto, de uma lei posterior para ratificar seus princípios.⁵⁰

Os Estados-Membros da OIT têm a obrigação de apresentar toda Convenção e Recomendação, adotados pela Conferência Internacional do Trabalho, para as autoridades nacionais competentes para que promulguem a legislação pertinente ou adotem outras medidas, incluindo a ratificação.⁵¹

Com seu ingresso na OIT e conseqüente adesão a sua Constituição, o Estado-membro assume a obrigação formal de submeter toda Convenção, dentro do prazo máximo de dezoito meses de sua adoção, à autoridade nacional competente para a sua aprovação, conforme se extrai do art. 19, § 5º, a, da Constituição da OIT.⁵²

Em geral, quando uma Convenção é adotada, entra em vigor doze meses após ter sido ratificada por dois Estados-membros. A ratificação é um procedimento formal pelo qual os Estados aceitam a Convenção como um instrumento juridicamente vinculativo. Depois da ratificação de uma Convenção por um Estado, ela está sujeita ao sistema de supervisão regular da OIT, que é usado para garantir a aplicação adequada da norma.⁵³

As normas internacionais do trabalho são, acima de tudo, instrumentos para os governos, que, em consulta com empregadores e trabalhadores, propõem elaborar e aplicar a legislação trabalhista, bem como adotar as políticas que sejam consentâneas com os padrões internacionalmente aceitos. Para muitos Estados, esse processo começa com a decisão sobre a possibilidade de ratificação de uma Convenção da OIT. Muitas vezes, alguns deles realizam o exame e, se necessário, a revisão de sua legislação e de suas políticas para adaptá-las ao instrumento que desejam ratificar.⁵⁴

50. GUNTHER, Luiz Eduardo. *A OIT e o Direito do Trabalho no Brasil*. Curitiba: Juruá, 2011, p. 11.

51. “Os tratados não correspondem a leis supranacionais, capazes de terem eficácia jurídica no direito interno dos Estados-membros independente da adesão destes, mediante ato formal de ratificação. O princípio da soberania ou, como preferia KELSEN, o da independência é a base fundamental das relações entre Estados e, portanto, de Direito Internacional. Sem a adesão ao tratado multilateral aberto, por ato soberano, o Estado não estará vinculado ao respectivo instrumento, o qual, obviamente, não poderá gerar, no plano interno, os direitos e obrigações estabelecidos em suas normas. Daí a importância de se distinguir entre ato-regra, pelo qual a Conferência cria as normas constantes da convenção, e o ato-condição, pelo qual os Estados aderem ao tratado” (SÜSSEKIND, Arnaldo. *Direito Constitucional do Trabalho*. 3. ed., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. p. 75-76).

52. *Ibid.*, p. 76-77.

53. ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Las reglas del juego: Una introducción a la actividad normativa de la Organización Internacional del Trabajo*. 4. ed. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 2019. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_672554.pdf. Acesso em: 1º abr. 2022.

54. *Ibid.*

No Brasil, a vigência interna das Convenções requer a ratificação pelo Congresso Nacional e a promulgação pelo Presidente da República. Vale dizer: não é da edição de um decreto legislativo que os tratados internacionais passam a ter vigência no ordenamento jurídico brasileiro, mas sim após a sua posterior ratificação pelo Presidente da República, a quem compete, privativamente, celebrar Tratados, Convenções e atos internacionais, conforme estatui o art. 84, VIII, da CRFB/1988.⁵⁵

Na lição de Raimundo Simão de MELO, os tratados internacionais ingressam na ordem jurídica interna brasileira mediante o preenchimento dos seguintes requisitos:

- (a) negociação pelo Estado brasileiro no plano internacional; (b) assinatura do instrumento pelo Estado brasileiro; (c) mensagem do Poder Executivo ao Congresso Nacional para discussão e aprovação do instrumento; (d) aprovação parlamentar mediante decreto legislativo; (e) ratificação do instrumento; (f) promulgação do texto legal do tratado mediante decreto presidencial.⁵⁶

As Convenções internacionais ratificadas pelo Estado, conforme o rito constitucional previsto, ostentam a natureza de fonte formal heterônoma do Direito Interno.

A Emenda Constitucional nº 45, de 8 de dezembro de 2004, introduziu o § 3º ao artigo 5º da CRFB/1988, dispondo que os Tratados e Convenções internacionais sobre direitos humanos aprovados em cada casa do Congresso Nacional em dois turnos por três quintos dos votos dos respectivos membros são equivalentes a emendas à Constituição. Além disso, por força do art. 5º, § 2º, da Carta Magna, todos os tratados de direitos humanos, independentemente de quórum para sua aprovação, são materialmente constitucionais. Por fim, com a decisão proferida no Recurso Extraordinário 466.343, o Supremo Tribunal Federal (STF) adotou a tese da supralegalidade dos tratados não aprovados conforme o quórum do art. 5º da Constituição Federal.⁵⁷

55. Basicamente existem duas grandes correntes doutrinárias que procuram explicar as relações entre o Direito Internacional e o Direito Interno. A corrente monista defende que o Direito constitui um sistema único, do qual são partes integrantes o Direito Internacional e o Direito Interno. Já a corrente dualista sustenta a dualidade de sistemas – o interno e o internacional – que não se comunicam, sendo necessária a existência de mecanismos de internalização dos tratados, para que tenham vigência no território nacional.

56. MELO, Raimundo Simão de. O papel da OIT em 100 anos de existência e a importância das Convenções 148 e 155 sobre saúde, segurança e meio ambiente do trabalho. *RJLB*, ano 5, nº 4. p. 1457-1478, set. 2019. p. 1464.

57. ARTUR, Karen. Instituições judiciais trabalhistas brasileiras e OIT: entre avanços e recuos. In: PESSA-NHA, Elina Fonte; RODRIGUES, Maria Cristina; BARROSO, Márcia Castro (Org.). *OIT 100 anos: Ações, Impasses e Perspectivas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. p. 25-38. p. 26.

Consoante a jurisprudência atual do STF⁵⁸, ao ingressarem na ordem jurídica interna, os diplomas internacionais assumem a condição de norma infraconstitucional (*status de lei*) e, em se tratando de normas internacionais referentes a direitos humanos, seu *status* será de diploma *supralegal*, com *status* de emenda constitucional.⁵⁹

Nesse contexto, surgem duas espécies de controle: o de constitucionalidade e o de convencionalidade. O controle de constitucionalidade corresponde à verificação da compatibilidade das leis com a Constituição, ao passo que o controle de verificação da compatibilidade das leis com os Tratados e Convenções supraleais configura o controle de convencionalidade.⁶⁰⁻⁶¹

Na forma da Constituição da OIT, os Estados-membros são obrigados a apresentar, a cada dois anos, um relatório sobre as medidas adotadas para aplicar, na legislação e na prática, as Convenções ratificadas; afinal, como acima destacado, uma vez aprovadas no Estado-membro, as Convenções passam a integrar seu ordenamento jurídico interno.⁶²

As Recomendações aprovadas pela Conferência Internacional do Trabalho ostentam a condição de fontes materiais de direito, servindo de inspiração e modelo para o legislador.⁶³ Elas não caracterizam, a princípio, fontes formais do direito, não gerando, portanto, direitos e obrigações na ordem jurídica interna dos Estados celebrantes. Todavia, assumem o caráter

58. “Essa hierarquia foi estabelecida de maneira clara pelo STF, quando do julgamento do Recurso Extraordinário 466.343[4], em que se decidiu pela ilegitimidade da prisão civil do depositário infiel, com base no Pacto de São José da Costa Rica. Procedeu-se à distinção hierárquica entre os tratados de direitos humanos incorporados com base no § 2º do artigo 5º da CF e os que obedecerem ao rito previsto pelo § 3º do mesmo dispositivo. De acordo com o STF, os primeiros possuem *status* supraleal, enquanto os demais gozam de hierarquia constitucional. Por serem normas supraleais, os tratados de direitos humanos aprovados sem quórum qualificado ocupam posição superior à das leis e ficarão sujeitos ao chamado controle convencionalidade” (CAPEZ, Fernando. Sobre os controles de constitucionalidade e de convencionalidade. *Conjur*, 17 de junho de 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-jun-17/controversias-juridicas-controle-convencionalidade> Acesso em: 1º abr. 2022.).

59. DELGADO, Mauricio Godinho. *Curso de Direito do Trabalho*. 18. ed. São Paulo: LTr, 2019. p. 181.

60. CAPEZ, Fernando. Sobre os controles de constitucionalidade e de convencionalidade. *Conjur*, 17 de junho de 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-jun-17/controversias-juridicas-controle-convencionalidade> Acesso em: 1º abr. 2022.

61. Destaca Mauricio Godinho DELGADO que o controle de convencionalidade no Direito Coletivo brasileiro ainda não alcançou a extensão desejada na jurisprudência do País e aponta, como exemplo, a preservação da regra restritiva da CLT, limitadora do número de cargos de direção e administração dos sindicatos, em vez de se implementar interpretação mais harmônica ao princípio da proporcionalidade (número de dirigentes protegidos em consonância à dimensão e abrangência do sindicato) que deflui das Convenções da OIT ratificadas. Nesse sentido: DELGADO, Mauricio Godinho. *Direito Coletivo do Trabalho*. 7. ed. São Paulo: LTr, 2017. p. 67.

62. MELO, Raimundo Simão de. O ingresso dos tratados internacionais no Direito brasileiro. *Conjur*, 10 de maio de 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-mai-10/reflexoes-trabalhistas-ingresso-tratados-internacionais-direito-brasileiro>. Acesso em: 1º abr. 2022.

63. GUNTHER, Luiz Eduardo. *A OIT e o Direito do Trabalho no Brasil*. Curitiba: Juruá, 2011. p. 51.

de “fonte jurídica material”, na medida em que “cumprem o relevante papel político e cultural de induzir os Estados a aperfeiçoarem a sua legislação interna na direção lançada por esses documentos programáticos internacionais”.⁶⁴

Existem atualmente 190 Convenções, 205 Recomendações – algumas das quais datam de 1919 – e seis protocolos. Com o transcorrer do tempo e as grandes modificações dele decorrentes, ressalta óbvio que alguns desses instrumentos já não respondem às necessidades atuais. Para resolver este problema, a OIT adota Convenções revisadas, que substituem Convenções mais antigas, ou Protocolos, que adicionam novas disposições a acordos anteriores.⁶⁵

Devidamente analisadas as características das normas internacionais do trabalho, passa-se ao estudo daquelas relacionadas especificadamente com o princípio da liberdade sindical e seus consectários.

3.3. CONVENÇÕES DA OIT SOBRE OS SINDICATOS E INSTITUTOS DO DIREITO COLETIVO DO TRABALHO

No que se refere especificadamente ao objeto da presente obra, a OIT cuidou de reconhecer e explicitar o princípio da liberdade sindical na Convenção n. 87/1948, e de fomentar a negociação coletiva na Convenção n. 98/1949. Ambas instituem o padrão internacional de liberdade sindical, normas essas concebidas pela OIT como fundamentais pela Declaração de Princípios de 1988, “uma vez que contêm direitos humanos”.⁶⁶

Tempos depois, adveio a Convenção n. 135/1971, ampliando a proteção contra as práticas antissindicais também no contexto das representações sindicais e não sindicais de trabalhadores nos locais de trabalho.

Por fim, em relação à atuação sindical, foi promulgada a Convenção n. 154/1981, fomentando a negociação coletiva, tida como o melhor instrumento para a solução de litígios no âmbito coletivo trabalhista.

Em síntese, o conteúdo do direito à liberdade sindical plena, moldado pelas Convenções n. 87/1948, 98/1949, 135/1971 e 154/1981, todas da OIT, tem por elementos conformadores: (i) a pluralidade sindical, matizada pela figura do sindicato mais representativo; (ii) a autonomia sindical de administração, organização e ação em face do Estado e das contrapartes; (iii) o

64. DELGADO, Mauricio Godinho. *Curso de Direito do Trabalho*. 18. ed. São Paulo: LTr, 2019. p. 183.

65. ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Las reglas del juego: Una introducción a la actividad normativa de la Organización Internacional del Trabajo*. 4. ed. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 2019. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_672554.pdf. Acesso em: 1º abr. 2022.

66. NICOLADELI, Sandro Lunard. *Elementos de Direito Sindical Brasileiro e Internacional: Diálogos*, (in) conclusões e estratégias possíveis. São Paulo: LTr, 2017. p. 47.

fomento da negociação coletiva; (iv) a capilaridade, visando a permitir a livre organização dos trabalhadores nos locais de trabalho; e (v) a proteção das entidades, dos dirigentes e dos trabalhadores em geral contra as práticas antissindicais.⁶⁷

Além disso há que se destacar que, na Declaração da OIT sobre Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho⁶⁸, de 18 de junho de 1998, em que se estabeleceram as oito Convenções consideradas fundamentais no trabalho, encontram-se duas relacionadas com a temática sindical, sendo elas a que prega a liberdade de associação e liberdade sindical (Convenção n. 87/1948 da OIT) e a que sustenta o reconhecimento efetivo do direito de negociação coletiva (Convenção n. 98/1949 da OIT).

É de se ver, portanto, que as normativas da OIT reforçam essa presença central do sindicato e sua capacidade de negociar coletivamente como elementos fundamentais de civilização democrática.

Dessa forma, é necessário compreender o arcabouço normativo internacional consagrador do direito à liberdade sindical plena, moldado pelas Convenções n. 87/1948, 98/1949, 135/1971 e 154/1981 da OIT. Isso é que se pretende realizar nos tópicos seguintes, em que será abordada mais especificadamente cada uma dessas normas internacionais citadas, trazendo seus elementos gerais e a relevância que assumem para a efetiva implementação de um sistema sindical pautado na liberdade e autonomia de suas entidades.

Afinal, sob a perspectiva dos sindicatos e do sindicalismo, o que o Brasil ganha ao ratificar as Convenções n. 98/1949, 135/1971 e 154/1981 da OIT e o que ele perde ao não ratificar a Convenção n. 87/1948?

3.3.1. Convenções da OIT ratificadas pelo Brasil

A fim de compreender o *standard* normativo internacional sobre a temática sindical adotado no Brasil, neste tópico serão analisadas as Convenções n. 98/1949, 135/1971 e 154/1981 da OIT, todas ratificadas por esta República Federativa, com a apresentação de seus aspectos gerais e também da relevância dessas normativas para a efetiva implementação da liberdade sindical no sistema jurídico brasileiro.

67. FELICIANO, Guilherme Guimarães; EBERT, Paulo Roberto Lemgruber. A reforma sindical brasileira: redenção ou caos? *Revista Direito das Relações Sociais e Trabalhistas*, Brasília, v. 5, n. 3, p. 112-147, set.-dez. 2019. p. 129.

68. ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Declaração da OIT sobre os princípios e direitos fundamentais no trabalho e seu seguimento*. Adotada durante a Conferência Internacional do Trabalho na octogésima sexta reunião, Genebra, 18 de junho de 1998. Disponível em: https://www.ilo.org/public/english/standards/declaration/declaration_portuguese.pdf. Acesso em: 27 out. 2021.