

BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE O COMITÊ DE LIBERDADE SINDICAL E SUA INSERÇÃO NA ESTRUTURA DE CONTROLE DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO

BRIEF CONSIDATIONS ABOUT THE UNION FREEDOM COMMITTEE AND ITS INSERTION IN THE INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION'S CONTROL STRUCTURE

André Luis Nacer de Souza*

Resumo: A Organização Internacional do Trabalho é entidade que, além de formular normas internacionais do trabalho, também fiscaliza o cumprimento dessas normas pelos Estados-membros. Essa fiscalização ocorre por meio de três mecanismos: **o permanente, o contencioso e o controle em matéria sindical**. Esse último consiste na análise das queixas, atinentes à liberdade sindical, formuladas à OIT. O **Comitê de Liberdade Sindical** é órgão responsável pelo exame desses casos, devendo opinar pela procedência ou não das alegações do denunciante. É o mais importante mecanismo contra a opressão à liberdade sindical - bem jurídico extremamente relevante à manutenção do sistema da OIT.

Palavras-chave: Liberdade sindical. OIT. Controle. Fiscalização.

Abstract: The International Labour Organization is the entity that, in addition to formulating international labour standards, also supervises the enforcement of these standards by the member states. This supervision occurs through three mechanisms: **the permanent, the contentious, and the control of trade union matters**. The latter consists in the analysis of complaints, pertaining to union liberty, formulated to the ILO. The **Union Freedom Committee** is the body responsible for the examination of these cases, opting for the allowance or not for the complainant's allegations. It is the most important mechanism against the union freedom oppression - a juridical asset extremely relevant to the maintenance of ILO's system.

Keywords: Union Freedom. ILO. Control. Supervision.

*Analista Judiciário do TRT da 9ª Região. Pós-graduando (*latu sensu*) em Direito do Trabalho pela Universidade de São Paulo.

1 A ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO

A Organização Internacional do Trabalho foi criada com a assinatura do Tratado de Versalhes ao final da Primeira Guerra Mundial, em 1919. Tratava-se, inicialmente, de um órgão autônomo da Sociedade das Nações (antecessora da Organização das Nações Unidas). Apenas em 1946 a OIT se tornou um organismo especializado da ONU.

A ideia da criação de um organismo internacional elaborador de um sistema normativo internacional trabalhista já existia antes mesmo do término da Primeira Grande Guerra. O conflito só sedimentou a convicção: para garantir a paz e a segurança mundiais, eram necessárias a realização e a distribuição de justiça social. Somente com o estabelecimento de um patamar mínimo de direitos trabalhistas e com a melhoria das condições de trabalho seriam atingidas.

À época da sua criação, a OIT tinha como intento primário a consolidação desse patamar básico de bem-estar aos trabalhadores. Isso estabeleceria - por consequência - um comércio mundial justo e leal entre os países evitando novos conflitos. Essa concorrência desleal, bem como a prática do *dumping* no âmbito internacional, deveriam ser severamente combatidas. Nesse contexto, também, inseria-se a importância da fundação da OIT.

O artigo 23 do Pacto da Sociedade das Nações, assinado no Tratado de Versalhes, exemplifica o acima narrado. Aos membros da Sociedade, ele estabelece:

[...] esforçar-se-ão por assegurar e manter condições de trabalho equitativas e humanas para o homem, a mulher e a criança nos seus próprios territórios, assim como em todos os países aos quais se estendam suas relações de comércio e indústria e, com esse fim, por fundar e sustentar as organizações internacionais necessárias.

Conforme leciona Jorge Luiz Souto Maior:

No Tratado de Versalhes há um reconhecimento expresso de que o desprezo pelas condições de trabalho e de vida dos trabalhadores, advindas do modelo capitalista de produção, que se desenvolveu em nível mundial, foi uma das causas principais da deflagração. Prova contundente e insofismável disso são os termos do próprio Tratado e a preocupação expressa de encontrar uma solução para o problema a partir da criação de instituições voltadas à formulação de direitos aos trabalhadores. (MAIOR, 2011, p. 251)

Atualmente, a OIT é composta de três órgãos principais: a Assembleia Geral ou Conferência Internacional do Trabalho, o Conselho de Administração e a Repartição Internacional do Trabalho - RIT, também conhecida como *Bureau* Internacional do Trabalho.

Além desses órgãos, a OIT dispõe de diversas comissões e comitês, dentre os quais o comitê objeto deste trabalho, examinado em tópico próprio.

1.1 Assembleia Geral ou Conferência Internacional do Trabalho

A Assembleia Geral, ou Conferência Internacional do Trabalho é o órgão deliberativo da OIT, sendo composto de representantes dos Estados-membros, em composição tripartite (representantes dos trabalhadores, empregadores e governos). Cada Estado será representado por quatro delegados, sendo: um representante dos trabalhadores, um representante dos empregadores e dois representantes do Governo. A cada delegado é conferido o direito de votar individualmente nas questões submetidas à deliberação da assembleia.

O referido órgão é responsável pela aprovação das convenções, das recomendações, do orçamento da entidade e de outros assuntos a ela pertinentes, além de controlar a aplicação pelos Estados-membros das normas internacionais do trabalho, constantes nas convenções e nas recomendações.

A reunião da Assembleia Geral ocorre no mês de junho de cada ano, em Genebra, na Suíça¹.

1.2 Conselho de Administração

O Conselho de Administração é o órgão executivo da OIT. É composto de 28 representantes governamentais, 14 representantes dos trabalhadores e 14 representantes dos empregadores, totalizando 56 membros, que detêm mandatos de 3 anos, sendo 10 das vagas governamentais ocupadas permanentemente pelos Estados-membros mais industrializados - dentre eles o Brasil - conforme o artigo 7º da Constituição da OIT. As reuniões acontecem três vezes ao ano.

Além do já mencionado desempenho de funções executivas, tais como administrar a ordem do dia das assembleias e elaborar a proposta de orçamento, o órgão também é responsável por promover o cumprimento das deliberações da Conferência, fiscalizar as atividades da Repartição Internacional do Trabalho e tomar as medidas apropriadas sobre os relatórios e conclusões de suas comissões internas, inclusive os do Comitê de Liberdade Sindical.

¹Disponível em: <<http://www.ilo.org/ilc/AbouttheILC/lang--en/index.htm>>. Acesso em: 23 mar. 2014. Tradução livre.

1.3 Repartição Internacional do Trabalho

A Repartição Internacional do Trabalho tem “por funções a centralização e a distribuição de todas as informações referentes à regulamentação internacional da condição dos trabalhadores e do regime de trabalho” (artigo 10 da Constituição da OIT). Ela não só cuida da parte burocrática e administrativa, como publica e registra as normas adotadas pela OIT, além de ser responsável pela divulgação das atividades de tal entidade.

2 A ESTRUTURA DE CONTROLE DA OIT

Além do papel de “legisladora” internacional no âmbito trabalhista, a OIT ainda tem por escopo a supervisão e o controle da aplicação das suas normas pelos Estados-membros.

Arnaldo Sússekind classifica a estrutura de controle da OIT em três níveis: o controle regular ou permanente, o controle contencioso e o controle em matéria sindical (SÜSSEKIND, 2000).

Claudio Santos da Silva adota uma classificação um pouco diferente acerca dos mecanismos de controle. Para ele, a OIT dispõe de dois e não de três mecanismos de controle de aplicação de suas normas, quais sejam:

(...) o mecanismo geral, dividido em dois tipos de procedimentos: um regular, concernente à atividade ordinária de apreciar os relatórios dos países membros, e outro mediante apresentação da reclamação ou queixa, também chamado de procedimento constitucional. Além desses, existe o mecanismo especial em matéria de liberdade sindical (...). (SILVA, 2011, p. 85)

Será adotada, para este trabalho, a classificação de Arnaldo Sússekind, por parecer ser a de mais fácil didática.

2.1 Controle regular ou permanente

O primeiro dos procedimentos de controle das Normas Internacionais do Trabalho se refere ao controle do comportamento dos Estados-membros.

O art. 22 da Constituição da OIT determina aos Estados-membros a elaboração de um relatório anual acerca das medidas utilizadas na execução das convenções por eles assinadas. Esse documento deve ser entregue à Repartição Internacional do Trabalho.

Desde 1919, com a realização da primeira reunião da Conferência Internacional do Trabalho, a OIT adota normas para regulamentar as relações de trabalho dentre seus Estados-membros - as conhecidas “convenções”. Desde a mesma data, existe a obrigatoriedade de os países signatários apresentarem os relatórios anuais acima mencionados. Com o passar dos anos e com o aumento do número de Estados filiados, tornou-se impossível à Conferência Internacional a análise de tais relatórios em suas sessões plenárias, por questões práticas.

Havia, ainda, diversas questões jurídicas suscitadas no exame dos relatórios, demandando análises técnicas capazes de examiná-los sem pressões, sem interesses, pelo fato de a Conferência ter composição tripartite.

Diante disso, em 1926, a Conferência criou uma comissão técnica para a análise dos referidos relatórios, denominada **Comissão de Peritos na Aplicação de Convenções e Recomendações**, composta por juristas independentes não vinculados nem aos governos, nem às organizações profissionais.

A **Comissão de Peritos na Aplicação de Convenções e Recomendações** é um organismo permanente composto por vinte membros, todos eleitos pelo Conselho de Administração, com mandato de três anos renováveis por outros três (SÜSSEKIND, 2000, p. 249).

O referido órgão analisa não só os relatórios sobre as convenções ratificadas (artigo 22 da Constituição da OIT) como os relatórios sobre a submissão das recomendações e convenções às autoridades competentes (artigo 19 da Constituição da OIT). Segundo Ericson Crivelli, a **Comissão de Peritos na Aplicação de Convenções e Recomendações** pode solicitar diretamente aos Estados-membros esclarecimentos sobre essas questões ou pode adotar o método dos “contatos diretos”: o envio de um representante ao país envolvido para apurar os fatos (CRIVELLI, 2010, p. 81).

A **Comissão de Peritos na Aplicação de Convenções e Recomendações**, ao requisitar informações ao Governo, não publicará tal fato. As conclusões posteriores da Comissão, contudo, com as observações pertinentes, são publicadas em seu relatório anualmente elaborado².

Nessa mesma ocasião, também foi criada a **Comissão de Aplicação de Normas da Conferência Internacional do Trabalho**. Ela analisa o relatório anual enviado pela **Comissão de Peritos na Aplicação de Convenções e Recomendações**, durante a próxima Conferência Internacional do Trabalho, realizada sempre em junho.

A **Comissão de Aplicação de Normas da Conferência Internacional do Trabalho** pode convidar o Governo a responder e a fornecer informações sobre a situação em questão, quando então a Comissão fará observações e recomendações ao Governo, sendo todas

²Disponível em: <<http://www.ilo.org/global/standards/applying-and-promoting-international-labour-standards/committee-of-experts-on-the-application-of-conventions-and-recommendations/lang--es/index.htm>>. Acesso em: 23 mar. 2014. Tradução livre.

as análises publicadas em relatório, com destaque para as situações particularmente preocupantes³.

Esse órgão não tem a natureza técnica da Comissão de Peritos, é composta por representantes dos governos, dos trabalhadores e dos empregadores - composição tripartite.

Segundo Claudio Santos da Silva, essa última “geralmente examina os casos mais graves e persistentes” (SILVA, 2011, p. 87) constantes no relatório da Comissão de Peritos.

Não há “penalidade” ao Estado-membro apontado nos relatórios da **Comissão de Peritos na Aplicação de Convenções e Recomendações** ou da **Comissão de Aplicação de Normas da Conferência Internacional do Trabalho** como não cumpridor das obrigações previstas não só nas convenções por ele ratificadas como em outros dispositivos da Constituição da OIT. Contudo, observações desfavoráveis aos Governos causam relevante desconforto perante a comunidade internacional e interna de cada país.

Segundo Ericson Crivelli,

Há sempre a possibilidade de haver uma grande repercussão no interior de diversos países, caso estes venham a ser incluídos na lista de casos especiais que são debatidos nas sessões desta comissão. O fato de serem incluídos na lista e, eventualmente, a possibilidade de sofrerem nesta comissão uma avaliação e, por fim, recomendações críticas, tem o efeito, para um grande número de países, de uma verdadeira condenação moral. (CRIVELLI, 2010, p. 85)

Nesse mesmo sentido, afirma Lelio Bentes Corrêa,

O só fato de um país ser chamado a se justificar perante a Comissão de Normas reveste-se de um sentido de repreensão moral bastante significativo. Exemplo da eficácia dessa sanção moral é o caso do Brasil, denunciado à OIT no começo da década de 90, pela existência de trabalho forçado. (CORRÊA, 2009, p. 59)

2.2 Procedimentos contenciosos

A segunda forma de controle ocorre através dos procedimentos contenciosos, quando o Estado-membro não aplica a Convenção ratificada.

³Disponível em: <<http://www.ilo.org/global/standards/applying-and-promoting-international-labour-standards/conference-committee-on-the-application-of-standards/lang-es/index.htm>>. Acesso em: 23 mar. 2014. Tradução livre.

Os artigos 24, e 26 a 31, da Constituição da OIT, estabelecem dois instrumentos jurídicos para iniciar o procedimento contencioso:

a) a **reclamação** deve ser utilizada por organização profissional de empregadores ou de trabalhadores, de âmbito nacional ou internacional, contra qualquer Estado-membro, para acusá-lo de não dar cumprimento a uma Convenção por ele ratificada;

b) a **queixa** deve ser utilizada por um Estado-membro contra o outro, ou instaurada de ofício pelo Conselho de Administração contra um Estado-membro, sempre no caso de descumprimento ou inobservância insatisfatória de uma convenção ratificada ou, ainda, no caso de não cumprimento, no prazo previsto, da obrigação de natureza formal estatuída no artigo 19 da Constituição da OIT, referente à submissão das convenções e recomendações adotadas pela Conferência às autoridades competentes nacionais (artigo 30 da Constituição da OIT).

Portanto, os indivíduos não podem apresentar diretamente, por direito próprio, **queixa** ou **reclamação** perante a OIT.

O Conselho de Administração, recebendo a **reclamação**, designa um Comitê com a finalidade de instruir o processo e apresentar um relatório, exceto quando a **reclamação** tiver por objeto uma convenção tratando de direitos sindicais, pois, nesse caso, a instrução e a formulação do relatório serão de competência do Comitê de Liberdade Sindical (SÜSSEKIND, 2000, p. 266).

Após o comitê designado ouvir o Estado-membro e realizar as diligências entendidas como necessárias, enviará ao Conselho de Administração um relatório descrevendo as medidas tomadas, apresentando suas conclusões e formulando recomendações.

Se o Conselho de Administração considerar fundada a **reclamação**, publica-a no Boletim Oficial da Repartição acompanhada da resposta do Estado-membro, encerrando, nesse caso, o procedimento (artigo 25 da Constituição da OIT).

Com relação à **queixa**, seu procedimento é previsto na própria Constituição da OIT. Ela, resumidamente, possibilita ao Conselho de Administração a designação de uma Comissão de Inquérito (artigo 26 da Constituição da OIT), que elaborará um relatório formulando as suas conclusões e recomendações. Esse relatório, se ratificado pelo Conselho de Administração, será publicado por meio do Diretor-Geral da Repartição. O Estado-membro, em causa, pode se conformar com ele ou afirmar a sua contrariedade, declarando se quer submeter o caso à Corte Internacional de Justiça (artigo 29 da Constituição da OIT).

Segundo Ericson Crivelli, a diferença entre os procedimentos está no processo de exame da recomendação. No caso da **queixa**, explica:

O Conselho de Administração, uma vez tendo adotado a recomendação, apresenta-a ao Estado, que pode aceitá-la,

o que pressupõe a sua implementação, ou ainda, se decide recusá-la, pode apresentar o caso à apreciação da Corte Internacional de Justiça. (CRIVELLI, 2010, p. 87)

Se o governo não der cumprimento às conclusões da Comissão de Inquérito, porventura aceitas, ou da Corte Internacional de Justiça, cumpre ao Conselho de Administração recomendar à Conferência Internacional do Trabalho a adoção das medidas convenientes para assegurar a respectiva execução, exposta no artigo 33 da Constituição da OIT:

Se um Estado-membro não se conformar, no prazo prescrito, com as recomendações eventualmente contidas no relatório da Comissão de Inquérito, ou na decisão da Corte Internacional de Justiça, o Conselho de Administração poderá recomendar à Conferência a adoção de qualquer medida que lhe pareça conveniente para assegurar a execução das mesmas recomendações.

É importante frisar: somente podem ser objeto de **reclamação** as convenções ratificadas pelo Estado-membro acusado; o mesmo acontece no que se refere à **queixa**, acrescendo-se, a essa última, a possibilidade de versar sobre a não submissão de convenção ou recomendação à autoridade competente nacional.

Ressalte-se, contudo, a instituição de mecanismos especiais para o exame de **reclamação** ou de **queixa** pertinente à liberdade sindical, esposados no próximo capítulo.

2.3 Controle em matéria sindical

O terceiro procedimento se dá pelo processo de controle em matéria sindical.

No Preâmbulo da Constituição da OIT consta, expressamente, dentre os objetivos da entidade, o de assegurar o direito à liberdade de associação sindical. Posteriormente, a OIT editou a Convenção 87, sobre liberdade sindical e proteção ao direito de sindicalização, complementada pela Convenção 98.

A importância da liberdade sindical para a OIT se justifica pelo fato de ser a Assembleia Geral do órgão composta por representantes dos trabalhadores ou dos empregadores. É imprescindível estarem ali, efetivamente, os legítimos e diretos mandatários de suas categorias. A intervenção estatal nesse sentido colocaria em risco o próprio sistema da OIT.

Ademais, como afirma Lelio Bentes Corrêa,

Pode-se ter belíssimas leis assegurando aos trabalhadores as vantagens do paraíso; sem organizações sindicais livres, que possam atuar com efetividade, sem temor, na defesa dos interesses dos trabalhadores quando seus direitos forem violados, tais garantias resultarão irrelevantes. (CORRÊA, 2009, p. 59)

Diante da relevância do tema, foram instituídos dois órgãos para analisar **queixa** ou **reclamação**⁴ sobre liberdade sindical: a) **Comissão de Investigação e de Conciliação em Matéria de Liberdade Sindical**; b) **Comitê de Liberdade Sindical**.

A **Comissão de Investigação e de Conciliação em Matéria de Liberdade Sindical** foi instituída em comum acordo com o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, órgão da ONU. Ela tem por objetivo examinar os casos de supostas infrações aos direitos sindicais a ela submetidos, buscando solucionar eventual conflito por meio de acordo com o governo interessado. É composta por dez membros designados pelo Conselho de Administração da Organização Internacional do Trabalho (SÜSSEKIND, 2000, p. 273).

O mencionado órgão analisa os casos sobre matéria sindical ainda que o Estado-membro envolvido não tenha ratificado a convenção cujo descumprimento é alegado. A **Comissão de Investigação e de Conciliação em Matéria de Liberdade Sindical** examina, também, denúncias de violação à liberdade sindical envolvendo Estados-membros da ONU, ainda que não sejam membros da OIT. Em ambos os casos, é imprescindível o prévio consentimento do governo denunciado (SILVA, 2011, p. 93).

A liberdade sindical - deve ser frisado - está prevista no artigo 22 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, sendo notório, portanto, o interesse da ONU em tutelar tal instituto jurídico.

Depois de analisar o caso, a **Comissão de Investigação e de Conciliação em Matéria de Liberdade Sindical** apresenta seu relatório ao Conselho de Administração, com as conclusões e recomendações para a solução da questão (artigo 15 do **Procedimento da Comissão de Investigação e Conciliação e do Comitê de Liberdade Sindical no exame de queixas de violações do exercício da liberdade sindical**) (NICOLADELI; PASSOS; FRIEDRICH, 2013b, p. 274).

De acordo com o artigo 8 do **Procedimento da Comissão de Investigação e Conciliação e do Comitê de Liberdade Sindical no exame de queixas de violações do exercício da liberdade sindical**, a análise preliminar da **queixa** e ou da **reclamação** em matéria de liberdade

⁴Embora o **Procedimento da Comissão de Investigação e Conciliação e do Comitê de Liberdade Sindical no exame de queixas de violações do exercício da liberdade sindical** faça menção apenas à **queixa**, entende-se que, no caso, a expressão “queixa” tem sentido genérico e alcança os procedimentos previstos nos arts. 24 a 34 da Constituição - quais sejam, a reclamação e a queixa propriamente dita. Nesse sentido leciona Arnaldo Süssekind (2000, p. 275).

sindical é efetivada pelo **Comitê de Liberdade Sindical**, excetuando-se, de acordo com o artigo 4 do mesmo diploma, as queixas recebidas pela ONU e formuladas contra Estados-membros das Nações Unidas que não são membros da OIT, cuja análise fica restrita à **Comissão de Investigação e de Conciliação em Matéria de Liberdade Sindical**.

Tal procedimento fez o trabalho da **Comissão de Investigação e de Conciliação em Matéria de Liberdade Sindical** ser esvaziado: os casos, normalmente, têm se resolvido no âmbito do **Comitê de Liberdade Sindical**. Segundo Claudio Santos da Silva, somente cinco casos foram examinados até hoje pela **Comissão de Investigação e de Conciliação em Matéria de Liberdade Sindical** (SILVA, 2011, p. 92). Ericson Crivelli faz menção a seis (CRIVELLI, 2010, p. 88).

Nesse mesmo sentido, desde a criação do **Comitê de Liberdade Sindical**, explica e afirma Arnaldo Süssekind:

[...] as queixas sobre direitos sindicais são encaminhadas a esse Comitê, para um estudo preliminar, antes de o Conselho de Administração decidir sobre a remessa à Comissão Mista ONU-OIT. E, em quase todos os casos, a questão se resolve nessa fase. (SÜSSEKIND, 2000, p. 274)

O **Comitê de Liberdade Sindical**, por sua vez, tema do presente trabalho, será objeto de estudo no próximo capítulo.

3 COMITÊ DE LIBERDADE SINDICAL

O **Comitê de Liberdade Sindical** foi instituído em 1951 pelo Conselho de Administração da OIT, tornando-se o mais eficiente mecanismo mundial de defesa da liberdade sindical, tendo por competência o exame das **queixas** e das **reclamações** cujo objeto é a violação do direito de associação sindical e de negociação coletiva.

Nas palavras de Claudio Santos da Silva, o Comitê foi criado

(...) com a atribuição original de apreciar queixas de violação de liberdade sindical e informar o Conselho de Administração sobre a existência de matéria que justificasse seu encaminhamento à Comissão de Investigação e Conciliação. Em seguida, o Comitê chegou à conclusão de que, embora algumas queixas não requeressem exame ulterior por parte da Comissão de Investigação, parecia conveniente que certas ressalvas fossem feitas à lei ou prática dos países envolvidos. Passou, assim, a examinar sistematicamente o mérito das queixas apresentadas e submeter suas conclusões

ao Conselho de Administração, recomendando que se chamasse a atenção dos governos envolvidos para quaisquer anomalias que pudessem ter sido observadas num caso (OIT, 1994). (SILVA, 2011, p. 94)

Enquanto as demais **queixas** e **reclamações** são processadas por uma Comissão de Inquérito designada pelo Conselho de Administração - conforme previsto no artigo 26 da Constituição da OIT já acima salientado - com a finalidade de instruir o processo e apresentar um relatório, as referentes aos direitos sindicais o são pelo **Comitê de Liberdade Sindical**.

3.1 Estrutura e composição

O **Comitê de Liberdade Sindical** é composto por dez membros, sendo três representando os governos nacionais, três os trabalhadores e três os empregadores, além de um presidente independente (SILVA, 2011, p. 94). Os membros do **Comitê de Liberdade Sindical** são nomeados pelo Conselho de Administração da OIT, órgão ao qual é vinculado. Suas reuniões ocorrem três vezes por ano, oportunidade para serem apresentadas as **reclamações** e as **queixas** (OLIVEIRA, 2010, p. 190).

Não poderão integrar o exame das **reclamações** e das **queixas** os integrantes do **Comitê de Liberdade Sindical** da mesma nacionalidade do Estado-membro examinado (artigo 12 do **Procedimento da Comissão de Investigação e Conciliação e do Comitê de Liberdade Sindical no exame de queixas de violações do exercício da liberdade sindical**).

3.2 Competência

O **Comitê de Liberdade Sindical** tem, como foi mencionado acima, competência para examinar as **queixas** e as **reclamações**, se o objeto for a violação do direito de associação e de negociação coletiva. Ressalte-se, novamente: os referidos instrumentos jurídicos só podem ser utilizados pelos Estados-membros (caso das **queixas**) ou por entidades representativas de empregadores ou de trabalhadores (caso das **reclamações**), não havendo possibilidade de sua utilização por pessoas físicas.

É importante, aqui, chamar a atenção do leitor para um aspecto importante: diferentemente das outras **queixas** e **reclamações**, **os procedimentos submetidos ao Comitê de Liberdade Sindical podem versar sobre casos atinentes a convenções não ratificadas pelo respectivo Estado-membro** - desde, é claro, seja a questão relacionada à liberdade sindical e ao direito de negociação coletiva -, não sendo sequer necessário, nesses casos, o consentimento do Estado denunciado. A conclusão é respaldada pelo artigo 5 da **Recompilação das decisões e princípios do Comitê de Liberdade Sindical**:

As queixas ou reclamações podem ser apresentadas ao Comitê, independentemente de ter ou não o país, de que se trate, ratificado as convenções sobre liberdade sindical. (NICOLADELI; PASSOS; FRIEDRICH, 2013b, p. 24)

A razão é a seguinte: na qualidade de membro da OIT, o Estado deve observar o **princípio da liberdade sindical**, inserido no preâmbulo da sua constituição - reafirmado pela Declaração da Filadélfia de 1949 -, e os direitos de **liberdade sindical e o reconhecimento efetivo do direito de negociação coletiva**, insertos no artigo 2, "a", da **Declaração da OIT sobre os princípios e direitos fundamentais no trabalho**, aprovada em 1998.

O mencionado artigo 2 da **Declaração da OIT sobre os princípios e direitos fundamentais no trabalho** é expresso ao afirmar: todos os membros da OIT, "ainda que não tenham ratificado as convenções aludidas, têm um compromisso derivado do simples fato de pertencer à Organização de respeitar, promover e tornar realidade, de boa-fé e de conformidade com a Constituição os princípios relativos aos direitos fundamentais", dentre os quais os da liberdade sindical e do reconhecimento da negociação coletiva, expressos na alínea "a" do referido artigo.

O **Comitê de Liberdade Sindical** não tem competência para examinar questões atinentes às condições de trabalho (artigo 26), a eventual projeto de lei (artigo 30) ou à legislação de seguridade social do Estado denunciado (artigo 27), como dita o **Procedimento da Comissão de Investigação e Conciliação e do Comitê de Liberdade Sindical no exame de queixas de violações do exercício da liberdade sindical**. Também de acordo com o mesmo diploma, a análise de eventual questão submetida ao Comitê não está condicionada ao esgotamento dos procedimentos nacionais (artigo 33).

A competência do **Comitê de Liberdade Sindical** consiste unicamente em examinar para, em seguida, formular a sua recomendação ao Conselho de Administração, conforme artigo 15 do **Procedimento da Comissão de Investigação e Conciliação e do Comitê de Liberdade Sindical no exame de queixas de violações do exercício da liberdade sindical**, não tendo competência para aplicar sanções aos Estados.

3.3 Procedimento de denúncia

Após o recebimento da **reclamação** ou da **queixa**, o **Comitê de Liberdade Sindical** analisará a admissibilidade da medida e dará prazo ao governo interessado para manifestar-se (artigos 16 e 54 do **Procedimento da Comissão de Investigação e Conciliação e do Comitê de Liberdade Sindical no exame de queixas de violações do exercício da liberdade sindical**).

O **Comitê de Liberdade Sindical** poderá designar, se vir necessidade, audiência com as partes (artigo 66 do **Procedimento da**

Comissão de Investigação e Conciliação e do Comitê de Liberdade Sindical no exame de queixas de violações do exercício da liberdade sindical), podendo, ainda, adotar a fórmula dos “contatos diretos”. Entretanto, nesse caso, será necessário o consentimento do país envolvido (artigo 65 do **Procedimento da Comissão de Investigação e Conciliação e do Comitê de Liberdade Sindical no exame de queixas de violações do exercício da liberdade sindical**).

Ouvido o Estado denunciado depois da instrução da **queixa** ou da **reclamação**, o **Comitê de Liberdade Sindical** encerrará o procedimento, submetendo ao Conselho de Administração suas conclusões.

O **Comitê de Liberdade Sindical** se limitará a formular recomendações ao Conselho de Administração, como se salienta acima. Nesse sentido, o Comitê, ao encerrar o procedimento, poderá:

a) informar ao Conselho de Administração não ser necessário ao caso um exame mais detido, quer seja pelos fatos alegados não constituírem violação à liberdade sindical, quer seja pelas alegações serem de natureza política, quer seja pelas alegações serem excessivamente vagas, ou ainda por haver insuficiência de provas apresentadas pelo reclamante (artigo 16 do **Procedimento da Comissão de Investigação e Conciliação e do Comitê de Liberdade Sindical no exame de queixas de violações do exercício da liberdade sindical**);

b) recomendar ao Conselho de Administração a transmissão das suas conclusões aos governos interessados, chamando-lhes a atenção para as anomalias comprovadas e convidando-os a tomar as medidas adequadas para as corrigir (artigo 17 do **Procedimento da Comissão de Investigação e Conciliação e do Comitê de Liberdade Sindical no exame de queixas de violações do exercício da liberdade sindical**). Nesse caso, será fornecido um prazo ao governo interessado para informar o curso dado às recomendações (artigo 18 do **Procedimento da Comissão de Investigação e Conciliação e do Comitê de Liberdade Sindical no exame de queixas de violações do exercício da liberdade sindical**).

No último caso, se o Conselho de Administração aprovar a conclusão do **Comitê de Liberdade Sindical**, publica-a no Boletim Oficial da Repartição acompanhada da resposta do Estado-membro, quando se tratar de **reclamação** (artigo 25 da Constituição da OIT). Tratando-se de **queixa**, após a publicação, prosseguir-se-á na forma dos artigos 29 e seguintes da Constituição da OIT.

É importante frisar: em se tratando de país ratificador da convenção, o exame do andamento dado pelo governo local às recomendações proferidas pelo **Comitê de Liberdade Sindical** será efetivado pela **Comissão de Peritos na Aplicação de Convenções e Recomendações**, a quem cabe examinar divergências entre a legislação ou a prática nacional e o conteúdo da convenção (artigo 20 do **Procedimento da Comissão de Investigação e Conciliação e do Comitê de Liberdade Sindical no exame de queixas de violações do exercício da liberdade sindical**).

Se o país não ratificou a convenção, o **Comitê de Liberdade Sindical** pode requerer ao Diretor-Geral da OIT, em intervalos apropriados, chamadas de atenção do governo para o assunto em suspenso e solicitar a ele informações sobre o curso conferido às recomendações aprovadas pelo Conselho de Administração.

De acordo com o artigo 13 do **Procedimento da Comissão de Investigação e Conciliação e do Comitê de Liberdade Sindical no exame de queixas de violações do exercício da liberdade sindical**, o **Comitê de Liberdade Sindical** procura sempre tomar as suas decisões por unanimidade. Caso não seja possível, recorrer-se-á à votação.

Não há de se falar em “sanção” - é bom repetir - a ser imposta ao Estado-membro. Aliás, o artigo 23 do **Procedimento da Comissão de Investigação e Conciliação e do Comitê de Liberdade Sindical no exame de queixas de violações do exercício da liberdade sindical** é expresso ao afirmar: a atuação do Comitê “não consiste em formular acusações contra governos ou condená-los”.

A publicação de um relatório desfavorável ao governo reclamado, com recomendações, “convidando-o” a adotar certas medidas - é certo - acarreta a ele, no mínimo, um constrangimento perante a comunidade internacional e perante a sociedade do próprio país.

Süssekind entende tratar-se de uma “sanção moral” e acrescenta não ser interessantes penalidades como a suspensão ou a eliminação de Estado-membro - ainda que esse último descumpra, de modo grave e reiterado, as obrigações advindas da Constituição da OIT -, pois isso o liberaria de suas obrigações jurídicas perante a comunidade internacional. Cita o caso da África do Sul na questão do *apartheid*, no qual a OIT decidiu por não proceder dessa maneira, mantendo o Estado-membro em seus quadros (SÜSSEKIND, 2000, p. 283).

Atente-se, ainda, para o seguinte: enquanto o relatório da **Comissão de Peritos na Aplicação de Convenções e Recomendações**, posteriormente examinado pela **Comissão de Aplicação de Normas da Conferência Internacional do Trabalho**, é submetido à apreciação da Conferência Internacional do Trabalho (controle regular ou permanente), o relatório do **Comitê de Liberdade Sindical** é submetido ao Conselho de Administração, órgão ao qual é vinculado (controle em matéria sindical).

3.4 Casos envolvendo o Brasil

Em consulta ao sítio da OIT, foram localizados 66 casos submetidos ao Comitê de Liberdade Sindical, envolvendo o Brasil. O mais antigo, caso número 11, é datado de 24.2.1954; o mais recente, de número 2939, data de 16.5.2011, tendo como interessado o Sindicato dos Policiais Federais da Paraíba e a Federação Nacional dos Policiais Federais⁵.

⁵Disponível em: <www.ilo.org>. Acesso em: 23 mar. 2014. Tradução livre.

Como a análise pormenorizada de cada um dos casos não é o objetivo central deste trabalho, serão aqui mencionados, portanto, apenas os casos de maior repercussão e de maior relevância jurídica.

3.4.1 Caso 1839 (Petroleiros)

O caso brasileiro de maior repercussão, submetido à análise do Comitê de Liberdade Sindical, é o da greve dos petroleiros.

A CUT - Central Única dos Trabalhadores - apresentou reclamação contra o Brasil, registrada sob o número 1839, acusando o país de descumprir a Convenção 98, sobre o direito de sindicalização e negociação coletiva, na ocasião da greve dos petroleiros ocorrida em maio de 1995.

Os trabalhadores postulavam a reposição de perdas salariais e, não atendidos, deflagraram a greve, suspensa após acordo firmado em 1994 com os Ministros da Fazenda e das Minas e Energia e o Presidente da República. O empregador em questão era a Petrobras. O acordo não foi cumprido e a greve foi retomada em maio de 1995, quando se instaurou o dissídio coletivo. Ela foi declarada abusiva pelo TST.

Além disso, a Justiça do Trabalho havia fixado multa em caso de descumprimento da decisão judicial. A greve, então, prosseguiu à revelia dessa decisão.

Diante da insistência na greve, a empresa dispensou 59 (cinquenta e nove) empregados, dentre os quais dirigentes sindicais. A atitude tomada pelo Governo brasileiro foi justificada à OIT como necessária para garantir o abastecimento de produtos essenciais à comunidade, tais como combustíveis e gás de cozinha, cuja falta estava afetando a vida da população. Alegou o governo ter fundamentado a sua conduta na Lei n. 7.783/1989, pelo fato de a greve ter sido declarada abusiva pelo TST. Acrescentou não ter havido violação de acordo coletivo por tratar-se apenas de um Protocolo de intenções.

O Comitê de Liberdade Sindical concluiu pedindo ao Conselho de Administração da OIT a aprovação das seguintes recomendações:

- a) o Comitê pede ao Governo que adote medidas para a modificação da legislação, a fim de que a submissão dos conflitos coletivos de interesses às autoridades judiciais somente seja possível de comum acordo entre as partes ou então no caso de serviços essenciais no sentido estrito dos termos (aqueles cuja interrupção poderia por em perigo a vida, a segurança ou a saúde da pessoa em toda ou parte da população);
- b) o Comitê insiste com o Governo que garanta que os contratos coletivos entre empresas e sindicatos

sejam respeitados. Pede-lhe também que incentive os interlocutores sociais a resolverem os conflitos coletivos através da negociação coletiva;

c) o Comitê pede ao Governo que tome medidas para facilitar a reintegração em seus postos de trabalho dos 59 dirigentes sindicais e sindicalistas despedidos pela empresa PETROBRAS.⁶

Para estancar o movimento paredista, o Ministério Público do Trabalho deu início à execução das multas de valores elevadíssimos.

Em 26 de março de 1996, o Congresso Nacional aprovou o projeto de lei de anistia ao sindicato dos petroleiros, livrando-o do pagamento das multas. O Presidente da República vetou o projeto de lei por considerá-lo contrário ao interesse público.

O Poder Executivo, dizendo-se sensível à possibilidade de inviabilização da atividade sindical no âmbito da indústria petrolífera, decorrente do excessivo valor das multas aplicadas, encaminhou ao Congresso novo projeto de anistia, adequando o valor das multas à capacidade de pagamento dos sindicatos.

Contudo, outro projeto de lei concedendo anistia nos termos daquele anteriormente vetado foi apresentado, tendo sido aprovado e sancionado pelo Presidente da República, convertendo-se na Lei n. 9.689 de 14.7.1998. Ela concedeu anistia às

(...) multas cominadas pelo Tribunal Superior do Trabalho às entidades sindicais representativas da categoria dos trabalhadores na indústria de extração, exploração, estocagem, transferência, perfuração, destilação, produção e refinação de petróleo e seus derivados, gás natural e outros similares da indústria petroquímica, química e de plásticos e afins, entre 1º de setembro de 1994 e a data de publicação da lei, em decorrência de sentenças judiciais declaratórias de ilegalidade ou de abuso do movimento grevista ou da improcedência de reivindicações de categorias profissionais.

O então Presidente da República vetou, contudo, o dispositivo de devolução às entidades sindicais de eventuais valores retidos pela empresa das multas devidas em decorrência de lei, sentença normativa ou acordo coletivo, no período acima referido.

⁶Disponível em: <http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:2903565>. Acesso em: 23 mar. 2014. Tradução livre.

3.4.2 Caso 2739 (Contribuição Assistencial)

Várias centrais sindicais brasileiras apresentaram em conjunto queixa, denunciando violação do exercício de liberdade sindical por ingerência de órgãos estatais, expressas em decisões do Judiciário Trabalhista e de medidas tomadas por integrantes do Ministério Público do Trabalho, acerca da impossibilidade de cobrança de **contribuição assistencial** dos trabalhadores não filiados aos sindicatos.

O Comitê de Liberdade Sindical, ao manifestar-se, reiterou entendimento em relação aos problemas decorrentes da instituição de **cláusulas de segurança sindical**: eles devem ser resolvidos de acordo com a prática e sistema de relações laborais de cada país, podendo ser ou não aceitas⁷.

3.4.3 Caso 2795 (Negociação coletiva no setor público)

Datada de 15 de junho de 2010, a queixa relativa ao caso 2795 foi apresentada pela UGT. Há mais de dois anos, narrou a entidade, o Sindicato dos Funcionários do Poder Judiciário do Estado de São Paulo (SUSPJESP) tentava, sem sucesso, apresentar demandas relativas à revisão salarial. Em razão da recusa à negociação por parte do Poder Judiciário de São Paulo, em 28 de abril de 2010 os funcionários deflagraram a greve.

Segundo a UGT, o Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo teria se manifestado em relação à greve e, nessa ocasião, estabeleceu: as ausências devido à participação na greve implicariam em deduções salariais, sem possibilidade de compensação das horas não trabalhadas; ainda proibiu o exercício do direito de greve não apenas de servidores públicos cujas funções se relacionavam com a manutenção da ordem pública e da segurança ou da administração da justiça, como de funcionários públicos de carreira.

Não houve resposta do Governo brasileiro, levando o Comitê de Liberdade Sindical a apresentar a recomendação ao mesmo, no sentido de tomar todas as medidas ao seu alcance para promover a negociação coletiva entre o SUSPJESP e as autoridades competentes, a fim de dar cumprimento à Convenção 154 da OIT - ratificada pelo Brasil - garantindo aos servidores públicos o direito à negociação coletiva⁸.

4 CONCLUSÃO

É possível concluir-se, sinteticamente, após o acima citado:

⁷Disponível em: <http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:3063459>. Acesso em: 23 mar. 2014. Tradução livre.

⁸Disponível em: <http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:2912423>. Acesso em: 23 mar. 2014. Tradução livre.

1 A Organização Internacional do Trabalho, criada em 1919, não só formula normas internacionais do trabalho, como ainda fiscaliza o cumprimento de tais normas pelos Estados-membros da organização;

2 Essa fiscalização ocorre por meio de três mecanismos:

2.1 o mecanismo **permanente**: consistente na análise dos relatórios periodicamente elaborados pelos Estados-membros, enviados à Organização, sobre as medidas adotadas para o cumprimento das normas ratificadas. Esses relatórios são examinados por um órgão técnico denominado **Comissão de Peritos na Aplicação de Convenções e Recomendações**. Essa Comissão, por sua vez, envia um relatório à Assembleia Geral, quando, então, será examinado pela **Comissão de Aplicação de Normas da Conferência Internacional do Trabalho**, de composição tripartite. Não há sanções propriamente ditas; contudo, se aprovado o relatório pela Assembleia Geral, ocorrerá a publicação do mesmo, sendo certo que observações desfavoráveis e o oferecimento de recomendações por tais órgãos causa constrangimento ao Governo denunciado perante as comunidades internacional e interna do respectivo país;

2.2 o mecanismo **contencioso**: consistente no oferecimento de denúncias contra um Estado-membro, por descumprimento de convenções ratificadas, mediante a utilização de dois instrumentos jurídicos:

2.2.1 **reclamação**, podendo ser utilizada por organização profissional de empregadores ou de trabalhadores, de âmbito nacional ou internacional;

2.2.2 **queixa**, a ser utilizada por um Estado-membro, ou instaurada de ofício pelo Conselho de Administração. Ela pode versar, também, sobre o não cumprimento, no prazo previsto, da obrigação de natureza formal estatuída no artigo 19 da Constituição da OIT, referente à submissão das convenções e recomendações adotadas pela Conferência às autoridades competentes nacionais;

2.3 o **controle em matéria sindical**: consistente na análise das **reclamações** e das **queixas** atinentes à referida questão;

3 A **reclamação** e a **queixa** serão apuradas por uma Comissão de Inquérito, cujo relatório, se for aprovado pelo Conselho de Administração, será tornado público; no caso da **queixa**, o Estado-membro pode não aceitar as recomendações e então levar a discussão do caso à Corte Internacional de Justiça;

4 Tratando-se a **reclamação** ou a **queixa** de matéria concernente à violação à liberdade sindical, o procedimento terá diferenças, quais sejam:

4.1 a questão será analisada independentemente de o Estado-membro ter ratificado as convenções pertinentes ao tema, pelo fato de o **princípio da liberdade sindical** estar inserido no preâmbulo da Constituição da OIT, e os direitos de **liberdade sindical e o reconhecimento efetivo do direito de negociação coletiva** estarem insertos no artigo 2, "a", da **Declaração da OIT sobre os princípios e direitos fundamentais no trabalho**. Esses princípios e direitos são, portanto, de observância obrigatória por todos os Estados-membros;

4.2 a apuração será efetivada não por uma Comissão de Inquérito; será efetivada por outros dois órgãos:

4.2.1 o **Comitê de Liberdade Sindical**, após a investigação, ofertará seu relatório ao Conselho de Administração, órgão ao qual está vinculado, opinando pela procedência ou não das alegações. Se concluir pela procedência:

4.2.1.1 **em se tratando de convenção ratificada**, o relatório será publicado e o caso será encaminhado à **Comissão de Peritos na Aplicação de Convenções e Recomendações**, a quem cabe examinar divergências entre a legislação ou a prática nacional e o conteúdo da convenção;

4.2.1.2 **tratando-se de convenção não ratificada**, o **Comitê de Liberdade Sindical** pode requerer ao Diretor-Geral da OIT, em intervalos apropriados, chamadas de atenção do governo para o assunto em suspenso e solicitar a ele informações sobre o curso conferido às recomendações aprovadas pelo Conselho de Administração;

4.2.2 a **Comissão de Investigação e de Conciliação em Matéria de Liberdade Sindical** - instituída em comum acordo com o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, órgão da ONU - tem competência para analisar as condutas de Estados que não são membros da OIT, desde que o sejam da ONU, sendo imprescindível, nesse caso, o prévio consentimento do governo denunciado. Essa Comissão só analisará condutas dos Estados-membros da OIT caso a questão não tenha se resolvido no âmbito do **Comitê de Liberdade Sindical**, a quem, nesses casos, compete efetivar a análise prévia da denúncia. A quase totalidade dos casos é resolvida, geralmente, no âmbito desse último órgão;

5 A liberdade sindical é instituto extremamente importante para o sistema da OIT, conforme se verifica nos instrumentos jurídicos mencionados no item 4.1 desta conclusão, mormente pela razão de a Assembleia Geral do órgão ser composta por representantes dos trabalhadores ou dos empregadores, sendo imprescindível ali estarem, efetivamente, os legítimos e diretos mandatários de suas categorias. A intervenção estatal, nesse sentido, colocaria em risco o próprio sistema da OIT;

6 O **Comitê de Liberdade Sindical** é o mais importante mecanismo contra a opressão às liberdades sindicais; não é à toa serem as suas decisões objeto de publicação em vários idiomas, servindo de fonte para legisladores e aplicadores do Direito.

5 REFERÊNCIAS

CORRÊA, Lelio Bentes. Normas internacionais do trabalho e direitos fundamentais do ser humano. **Revista do TST**, Brasília, v. 75, n. 1, jan./mar. 2009, p. 59. Disponível em: <<http://aplicacao.tst.jus.br/dspace/handle/1939/6565>>. Acesso em: 20 mar. 2014.

CRIVELLI, Ericson. **Direito internacional do trabalho contemporâneo**. São Paulo: LTr, 2010.

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

MAIOR, Jorge Luiz Souto. **Curso de Direito do Trabalho**. São Paulo: LTr, v. 1, 2011.

NICOLADELI, Sandro Lunard; PASSOS, André Franco de Oliveira; FRIEDRICH, Tatyana Scheila (Org.). **O direito coletivo, a liberdade sindical e as normas internacionais**. São Paulo: LTr, v. 1, 2013a.

NICOLADELI, Sandro Lunard; PASSOS, André Franco de Oliveira; FRIEDRICH, Tatyana Scheila (Org.). **O direito coletivo, a liberdade sindical e as normas internacionais**. São Paulo: LTr, v. 2, 2013b.

OLIVEIRA, Christiana D´Arc Damascendo. **(O) direito do trabalho contemporâneo: efetividade dos direitos fundamentais e dignidade da pessoa humana no mundo do trabalho**. São Paulo: LTr, 2010.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Disponível em: <<http://www.ilo.org/global/lang--en/index.htm>>.

SILVA, Claudio Santos. **Liberdade Sindical no Direito Internacional do Trabalho: reflexões orientadas pela Convenção n. 87 da OIT**. São Paulo: LTr, 2011.

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