

## A FLEXIBILIZAÇÃO DA CONVENÇÃO 87 DA OIT

*José Carlos Arouca*<sup>66</sup>

**1. Liberdade sindical e a Convenção 87 da OIT.** A produção normativa da OIT teve importância destacada para assegurar a liberdade sindical dos dois lados: capital e do trabalho. Em sua 31ª Conferência, no ano 1948, em São Francisco foi aprovada a Convenção 87 sobre liberdade sindical e proteção ao direito de sindicalização, adotando os seguintes princípios: a) trabalhadores e empregadores, sem distinção de qualquer espécie, têm direito de constituir, sem autorização prévia, organizações de sua escolha e de a elas se filiar, obriga dos apenas a aceitar sua disciplina estatutária; b) as organizações terão o direito de redigir seus estatutos e regulamentos administrativos, de eleger seus representantes, de organizar a gestão, suas atividades e o programa de ação; c) as autoridades públicas não poderão praticar atos de intervenção que possam limitar o direito de organização ou entravar seu exercício legal; d) as organizações não poderão ser dissolvidas nem suspensas pela via administrativa; e) poderão as organizações de base o direito de constituir federações e confederações, de filiar-se às mesmas e de todas, sindicatos, federações e confederações filiar-se a organizações internacionais, sendo aquelas regidas pelas mesmas regras; f) a aquisição de personalidade jurídica não poderá sujeitar-se a restrições à adoção dos princípios acima. O artigo 8º determina que no exercício dos direitos reconhecidos pela convenção, tanto os trabalhadores como os empregadores e suas respectivas organizações deverão respeitar a legislação nacional que, no entanto, não poderá prejudicar nem ser aplicada de modo prejudicial às garantias da convenção. De resto, no que toca às forças armadas e à polícia, as garantias previstas na convenção deverão ser determinadas pela legislação nacional.

A Convenção teve 151 ratificações do total de 182 países, excetuados, dentre outros, num total de 34, o Irã, Iraque, Nova Zelândia, Emirados Árabes Unidos, China, Índia, Estados Unidos, Arábia Saudita e também o Brasil.

O processo de ratificação em nosso país vem do Governo Dutra com o projeto de Decreto Legislativo nº 16, de 1984, iniciado em 31 de maio de 1949. Só em 2011 o Senador Ricardo Ferraço (PMDB-ES), relator da Comissão de Assuntos Sociais, votou por sua aprovação, secundando o parecer do Senador José Eduardo Dutra, da Comissão de Constituição e Justiça (PT-SE).

Confrontando seu texto com a legislação brasileira conclui-se que excetuada a regra do artigo 2º que institui a liberdade de constituição de organizações de trabalhadores e de empregadores e assim a possibilidade do pluralismo sindical, tudo o mais compõe nosso ordenamento legal.

A PEC nº 369 de 2004 do governo Luiz Inácio Lula da Silva em tramitação revoga o inciso II do artigo 8º da Constituição para admitir a mais ampla pluralidade sindical, distanciando-se do que foi consensuado no Fórum Nacional do Trabalho que permitia a convivência do pluralismo com a unicidade batizada como exclusividade:

Art. 8º. É assegurada a liberdade sindical, observado o seguinte: I-A- O Estado não poderá exigir autorização para a fundação de entidade sindical, ressalvado o registro no órgão competente, vedadas ao Poder Público a interferência e a intervenção nas entidades sindicais.

<sup>66</sup> Advogado. Desembargador aposentado do TRT da 2ª Região. Membro da Academia Nacional de Direito do Trabalho e do Instituto Social Cesarino Júnior.

Segundo o pensamento acadêmico não se poderá ratificar a Convenção 87 enquanto mantidas a unicidade sindical, o limite da base territorial à área mínima de um município impedindo a organização no âmbito da empresa e o custeio compulsório. Mesmo aprovada a PEC restará ainda um obstáculo, pois ficará vedada a organização com base na profissão. De fato, o inciso I-B do artigo 8º determina que o reconhecimento estatal, que se mantém, deverá atender dentre outros requisitos, a agregação que assegure a compatibilidade de representação em todos os níveis e âmbitos da negociação coletiva, vale dizer apenas sindicatos representativos de categorias, o que impede a continuação das chamadas categorias diferenciadas.

A Convenção 87 não impede a unidade sindical quando espontânea, sem imposição da lei, mas permite a mais ampla pluralidade de organizações para a representação de um mesmo ramo profissional ou econômico em idêntica área territorial e mais do que isto, também a organização restrita ao âmbito da empresa ou constituída em função da profissão.

Se a unicidade imposta por lei tolhe a liberdade individual, a pluralidade não é melhor, como admite até mesmo a OIT que a considera um grave complicador.<sup>67</sup> Luiz de Pinho Pedreira da Silva tem a mesma opinião:

(...) a pluralidade sindical enfraquece o movimento sindical, desagregando-o e possibilitando a fragmentação da categoria em muitos sindicatos, dos quais talvez nenhum suficientemente representativo. Pior do que isto facilitava a pluralidade a formação de sindicatos títeres de patrões, denominados 'sindicatos amarelos', 'sindicato de bombo', ou 'sindicato de casa'

e destaca: "dúvida não poder haver de que, em princípio a pluralidade é mais consentânea com a democracia e a liberdade, das quais constitui verdadeiro corolário", ressaltando que "o interesse profissional é uno e indivisível", e conclui que "a pluralidade introduz um elemento de desorganização na vida sindical."<sup>68</sup> Mário de La Cueva assinalou que a pluralidade sindical, indiscutivelmente, tem inconvenientes, pois a ação sindical somente pode alcançar sua eficácia plena quando os trabalhadores formam um grupo compacto.<sup>69</sup> G.H. Camerlynck e G. Lyon-Caen por sua vez observam:

<sup>67</sup> É ler o Verbetes 319 do Comitê de Liberdade Sindical: "Apesar de os trabalhadores poderem ter interesse em evitar que se multipliquem as organizações sindicais, a unidade do movimento sindical não deve ser imposta mediante intervenção do Estado por via legislativa, pois dita intervenção é contrária ao princípio enunciado nos artigos 2 e 11 do Convênio nº 87. A Comissão de Peritos na Aplicação de Convênios e Recomendações da OIT assinalou que "existe uma diferença fundamental quanto às garantias estabelecidas para a liberdade sindical e a proteção do direito de sindicalização entre ditas situações, por uma parte, e em que o monopólio sindical é introduzido ou mantido pela lei, por outra, as situações de fato, que existem em certos países, em que todas as organizações sindicais se agrupam voluntariamente em uma só federação ou confederação, sem que isto resulte direta ou indiretamente de disposições legislativas aplicáveis aos sindicatos e à criação de associações profissionais. O fato de que os trabalhadores e os empregadores obtenham, em geral, vantagens ao evitar uma multiplicação no número de organizações competidoras não parece suficiente, com efeito, para justificar uma intervenção direta ou indireta do Estado e sobretudo a intervenção deste por via legislativa". Ainda que apreciando em todo sentido o desejo de um governo de fomentar um movimento sindical forte, evitando os efeitos de uma multiplicidade indevida de pequenos sindicatos competidores entre si e cuja independência poderia ver-se comprometida por sua debilidade, o Comitê assinalou que é preferível em tais casos que o governo procure estimular aos sindicatos para que se associem voluntariamente e formem organizações fortes e unidas, e não que imponha por via legislativa uma unificação obrigatória que prive aos trabalhadores o livre exercício de seus direitos sindicais e viole os princípios incorporados nos convênios internacionais de trabalho relativos à liberdade sindical".

<sup>68</sup> *Ensaios de Direito do Trabalho*, SP, LTr, 1998, p. 145.

<sup>69</sup> *Derecho Mexicano del Trabajo*, tomo II, Ed, Porrúa, 1964, p. 406.

O Estado utilizará a decantada liberdade individual com o pretexto de manter a divisão do movimento sindical, reconhecendo existir evidente contradição entre unidade e liberdade.<sup>70</sup>

José Affonso da Silva, adverte:

As correntes conservadoras são sempre pela pluralidade, as de esquerda geralmente pela unicidade, mas o Partido dos Trabalhadores defendeu, na Constituinte, ardorosamente, a pluralidade sindical, em nome da liberdade sindical e em nome do pluralismo político, equivocadamente. Nem a liberdade nem o pluralismo se compadecem com a fragmentação pretendida. Pluralismo significa liberdade de formação de correntes de opiniões divergentes para a conquista do poder.<sup>71</sup>

No entanto, a OIT já no seu instrumento de constituição reconheceu que a pluralidade era um grande complicador e inscreveu no § 5º do artigo 3º:

os membros se obrigam a designar os delegados e conselheiros técnicos não governamentais de acordo com as organizações profissionais mais representativas de empregadores ou de trabalhadores, segundo o caso, sempre que tais organizações existam no país de que se trate.

E logo se conformou com a unicidade na pluralidade, proclamando não ser necessariamente incompatível com a Convenção 87 a designação ou credenciamento do sindicato mais representativo, na qualidade de agente exclusivo de negociação da parte de determinada unidade,

desde que sejam previstas certas garantias, entre elas as seguintes: a) a concessão do citado credenciamento estará a cargo de um organismo independente; b) a organização representativa será aquela que conseguir a maioria de votos dos trabalhadores da unidade de negociação; c) a organização que não tenha conseguido reunir o número de votos suficiente deve ter o direito de requerer nova eleição dentro de um determinado prazo; d) toda organização que não tenha obtido o direito de representar a unidade de que se trata na negociação coletiva deve ter o direito de requerer nova eleição, após transcorrido determinado espaço de tempo, em geral de doze meses, a partir da eleição anterior.<sup>72</sup>

Éfren Córdova, um de seus técnicos mais destacados admite que “ninguém pode afirmar que a Convenção 87 e seus organismos de controle têm sido capazes de resolver todos os problemas suscitados em torno da liberdade sindical.”<sup>73</sup>

De fato, a pluralidade constitui forma de divisão da classe trabalhadora e pior, divisão em facções políticas, religiosas, ideológicas como propicia a ação patronal e do Estado para a criação de organizações dóceis, “pelegas” ou subordinadas, “oficialistas”. Nem por isto legitima-se a unicidade como monopólio de casta, de grupos, inclusive partidários, religiosos, além do que promove o esvaziamento do sindicato por obra de supostos dirigentes, mas na verdade títeres dos patrões ou do gover no conduzindo ao pelu-guismo, ao oficialismo e ao imobilismo.

<sup>70</sup> *Derecho Del Trabajo*, Biblioteca Jurídica Aguilar, 1974, p. 354.

<sup>71</sup> *Curso de Direito Constitucional Positivo*, Malheiros, 1993, p. 272.

<sup>72</sup> *A Liberdade Sindical*, OIT/Ministério do Trabalho e LTr, 1993, pág. 44.

<sup>73</sup> *A Organização Sindical Brasileira e a Convenção 87 da OIT*, SP, Ibrart & LTr, 1985, p. 13.

Dorval Lacerda já no ano 1955, em seu Projeto de Código do Trabalho encontrou solução conciliatória para permitir a unicidade na pluralidade:

Art. 340. Depois de dois anos do registro de sindicato poderá qualquer associação da mesma atividade ou profissão reivindicar a condição de sindicato, perdendo-a aquele, se e sta provar ser mais representativa. § 1º. Entende-se por mais representativa a entidade que tiver maior número de associados quites no decorrer dos últimos doze meses completos.<sup>74</sup>

Evaristo de Moraes Filho no Anteprojeto de Código do Trabalho de 1963, rejeitado pela ditadura militar, adotou a unicidade relativa que permitia, a qualquer tempo, pudesse uma associação obter seu registro como sindicato específico com a consequente perda da representação pelo já existente, se provasse ser mais representativo. Para efeito de reconhecimento, especificava o anteprojeto que

quando mais de uma associação pleitear o registro como sindicato, o mesmo será concedido a mais representativa, tendo em consideração: I- o número de associados; II- o patrimônio; III- a data de fundação; IV- os serviços sociais que presta.<sup>75</sup>

Roberto Santos aplaudiu a idéia:

O regime da unicidade de representação combinar-se-ia com a pluralidade de associações profissionais que, a todo o momento, dependendo de sua representatividade, poderiam disputar ao sindicato a condição sindical exclusiva.<sup>76</sup>

Na mesma linha foi Pinho Pedreira:

O certo será o reconhecimento da “associação mais representativa”, única entre as diversas associações constituídas, podendo se denominar todas de “sindicato”, para tornar mais visível a pluralidade, embora apenas de direito, ou continuando a designar como “sindicato” a reconhecida e de “associações profissionais” as outras, para acentuar a unidade, de fato.<sup>77</sup>

E a OIT flexibilizou sua Convenção mais importante para admitir a unicidade na pluralidade, ou seja, o sindicato mais representativo, como se infere dos verbetes 949 e 950 de seu Comitê de Liberdade Sindical.<sup>78</sup>

**2. Flexibilização do princípio de custo voluntário. A contribuição de solidariedade.** Entre nós a questão situa-se no alcance da representação sindical e por conseguinte, no envolvimento da categoria como um todo ou apenas daqueles com filiação sindical o que conduz, também, na determinação dos efeitos da convenção coletiva, amplos ou restritos. De fato pelo que está assentado sem controvérsias, todos indistintamente, trabalhadores e empresas submetem-se ao que foi negociado e aprovado nas ne-

---

<sup>74</sup> Revista do Trabalho, RJ, vol., XXIII, julho-agosto de 1955, p. 233.

<sup>75</sup> AROUCA, José Carlos, *Curso Básico de Direito Sindical*, 3ª ed. SP, LTr, 2012, p. 117.

<sup>76</sup> Ob. cit., p. 134.

<sup>77</sup> Ob. cit., p. 152.

<sup>78</sup> Verboete 949 - “A Recomendação sobre a negociação coletiva, 1981 (nº 163) enumera diversas medidas encaminhadas a promover a negociação coletiva, incluído o reconhecimento das organizações representativas de empregadores e de trabalhadores (parágrafo 3, a)”;

“Verboete 950 - “São compatíveis com os princípios da liberdade sindical tanto os sistemas de negociação coletiva com direitos exclusivos para o sindicato mais representativo como com aqueles em que são possíveis vários convênios coletivos concluídos por vários sindicatos dentro de uma empresa”. (Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, 5ª ed., Ginebra, 2006, ob. cit. p. 2030).

negociações coletivas, obrigando-o ao cumprimento de suas cláusulas, inclusive quando negativas, sem direito de oposição. Logo, a liberdade sindical negativa do empregador não lhe permite desonerar-se do pagamento do piso salarial, do vale refeição e sendo empregado terá seu salário reduzido, sua jornada flexibilizada, as horas extraordinárias jogadas num banco e de nada valerá insurgir-se e se opor. No jogo de forças entre capital e trabalho, o primeiro sai na frente diante do poder econômico e da propriedade dos postos de trabalho. A contribuição associativa sabidamente é insuficiente para o equilíbrio indispensável na disputa que travam inclusive nas negociações coletivas. Se o sindicato é indispensável para a harmonia entre os dois lados historicamente antagônicos, não pode o Estado deixá-lo à míngua, sem recursos para enfrentar o mais forte.

A OIT passou a legitimar a contribuição de solidariedade fundada na negociação coletiva, como assinalado nas decisões de seu Comitê de Liberdade Sindical. Nas palavras de Arnaldo Lopes Sussekind:

O que o Comitê vem admitindo, para reforçar as finanças do sindicato é a estipulação de uma quota de solidariedade, ou canon de participação, na convenção coletiva por ele ajustada, como decorrência da aplicação *erga omnes* de vantagens estabelecidas no instrumento negociado ou arbitrado, a ser pago exclusivamente pelos não associados. A cobrança dessa quota ou canon vem-se generalizando. Argentina, Colômbia, Espanha, Grécia e Reino Unido já a adotaram, exigindo-a dos não associados beneficiados pela negociação ou arbitragem. Na Suíça e na Turquia as condições ajustadas ou arbitradas não se aplicam *erga omnes*, só beneficiando os não associados que pagarem essa quota ao correspondente sindicato. Segundo revelam publicações da OIT, outro sistema foi adotado na República Árabe da Síria, no Panamá e na Tanzânia, onde os trabalhadores não sindicalizados estão obrigados, independentemente da atuação do sindicato da respectiva categoria ou empresa, a pagar-lhe uma contribuição, se metade dos componentes do grupo representado pertencer ao seu quadro de associados.<sup>79</sup>

Conhecida na Argentina, na Alemanha,<sup>80</sup> em Honduras, na Colômbia, Equador, no Panamá,<sup>81</sup> na Suíça.<sup>82</sup> Amauri Mascaro do Nascimento acrescenta o Equador e o Egito;<sup>83</sup> Sérgio Pinto Martins lembra as Filipinas, Cuba e os Estados Unidos;<sup>84</sup> José Pastore completa afirmando que

a contribuição fundada na negociação coletiva é praticada, também, no Canadá, México, Colômbia, Argentina, Irlanda, França, Itália, Espanha, Suíça, Israel, África do Sul, Austrália, Peru, Chile.<sup>85</sup>

A OIT acabou flexibilizando mais uma vez o significado da liberdade sindical negativa e sua Convenção 87, como se extrai da jurisprudência do Comitê de Liberdade Sindical,<sup>86</sup> bem como a decisão tomada no Caso nº 631, relatado no Informe nº 138, envolvendo a Turquia.

<sup>79</sup> *Comentários à Constituição*, 2º vol. RJ, Freitas Bastos, 1991, p. 48.

<sup>80</sup> SILVA, Antônio Álvares da, *Convenção Coletiva de Trabalho Perante o Direito Alemão*, RJ, Forense, 1991, p. 58.

<sup>81</sup> CORDOVA Éfren, *Relações Coletivas de Trabalho na América Latina*, SP, LTr, 1985, p.173.

<sup>82</sup> “Las Negociaciones Colectivas”, Oficina Internacional del Trabajo, OIT, Genebra, 1960, p. 89.

<sup>83</sup> “Contribuição Assistencial e Ação Civil Pública”, São Paulo, Trabalho & Doutrina, vol. 12, Saraiva, março/1997, p. 9.

<sup>84</sup> *Contribuições Sindicais*. SP, Atlas, 2004, pp.30/38.

<sup>85</sup> *Reforma Sindical*, SP, LTr, 2003, pp. 57 e ss.

<sup>86</sup> “Verbete 112. “Em um caso em que a lei dispunha a cobrança de uma cotização de solidariedade, pelo sistema de desconto da remuneração de trabalhadores não filiados a organização sindical parte em um contrato coletivo, porém

**3. À guisa de conclusão .** Tudo evolui. O Manifesto de Marx e Engels clamou os trabalhadores de toda parte do mundo a se unirem e acentuaram que “tudo o que era sólido e estável evapora-se (...)”. A liberdade sindical não pode ser pretexto para dividir os trabalhadores e reduzir sua força para alcançar os fins naturais de sua luta histórica voltada para a ascensão na escala social, a menos que se entenda o sistema capitalista como definitivo, legitimando a desigualdade entre os países e os homens.

A OIT já deu os primeiros passos flexibilizando os princípios básicos da liberdade sindical. Resta agora repensá-la numa visão menos capitalista, mais socialista.



---

que desejavam acolher-se de suas disposições (cotização fixada em não mais de 2/3 das cotizações pagas pelos trabalhadores sindicalizados da mesma categoria), o Comitê estimou que o sistema, ainda que não esteja coberto pelas normas internacionais do trabalho, não parece por si mesmo incompatível com os princípios de liberdade sindical” (Recopilação, 2ª edição, de 1976, pp. 44/45).

Verbete 323. “Os problemas relacionados com as cláusulas de segurança sindical devem ser resolvidos em âmbito nacional, de acordo com a prática e o sistema de relações trabalhistas de cada país. Em outras palavras, tanto as situações em que as cláusulas de segurança sindical são autorizadas como aquelas em que são proibidas podem ser consideradas de acordo com os princípios e normas da OIT em matéria de liberdade sindical” (Recopilação, edição de 1977, p. 73).

Verbete 324. “Em casos em que se havia instituído a dedução das contribuições sindicais e outras formas de segurança sindical, não em virtude da lei, mas de uma cláusula incluída numa convenção coletiva ou de prática estabelecida pelas duas partes, o Comitê negou-se a examinar as alegações, baseando-se na declaração da Comissão de Relações de Trabalho da Conferência Internacional de 1949, na qual se estabelecia que a Convenção 87 não deveria ser interpretada no sentido de autorizar ou proibir cláusula de segurança sindical e que essas questões devem ser resolvidas de acordo com a regulamentação e a prática nacional. Tendo em vista este esclarecimento, os países, e com mais razão aqueles nos quais existe o pluralismo sindical, não estariam, de modo algum obrigados, de acordo com a Convenção, a tolerar, seja de fato seja de direito, as cláusulas de segurança sindical, enquanto os demais, que as admitissem, não estariam impedidos de ratificar a Convenção”. (idem).

Verbete 480. “Quando uma legislação aceita cláusulas de seguridade sindical como a dedução de cotas sindicais dos não filiados que se beneficiam com a contratação coletiva, tais cláusulas só deveriam se fazer efetivas através de convênios coletivos” (Recopilación, 2006, p. 106)