

# MECANISMOS DE MONITORAMENTO E PROCEDIMENTOS DE RECLAMAÇÃO E QUEIXA: O PAPEL DA ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO NA GARANTIA DA EFETIVIDADE DAS NORMAS INTERNACIONAIS DO TRABALHO\*

**Horacio Guido\*\***

**B**om dia a todos, Srs. Ministros, Srs. Membros do painel, Senhoras e Senhores. É, para mim, uma honra estar aqui neste Tribunal Superior do Trabalho, participando deste painel sobre liberdade sindical e sistema de controle.

Acho que vale a pena assinalar que, quando vi o programa do Fórum, tive certa preocupação. Eu estava preocupado, enquanto olhava para nosso painel hoje de manhã, não pelo conteúdo, mas pelas pessoas que participariam. Vi que éramos dois argentinos no mesmo painel. Isso me assustou um pouco, porque um argentino já é muito e dois pode ser demais. É claro que, depois, quando vi o programa, vi que estávamos empatados, dois do Brasil, o Ministro e Ricardo Macedo, e Mario Ackerman e eu. Então, já fiquei um pouquinho mais tranquilo e, com esse empate, já fico satisfeito.

Depois, quando comecei a falar com vocês sobre esse sistema de controle, achei importante assinalar, desde o início, a presença permanente que o Poder Judiciário tem nos órgãos de controle da OIT. Alguns de vocês talvez não saibam, talvez aprendam isso hoje, mas essa presença dos órgãos judiciais é permanente. E por que falo isso? Falo também que descobrimos um pouco tarde o trabalho dos órgãos de controle, porque há dez anos que começamos, e poderíamos ter começado antes, mas, depois de ter feito um estudo detalhado do funcionamento dos órgãos de controle, é possível ver que o Poder Judiciário está presente. E, quando é solicitado aos governos que informem sobre as

---

\* *Texto traduzido sem a revisão do autor.*

\*\* *Especialista em Normas Internacionais da OIT.*

decisões judiciais por meio das quais os tribunais nacionais fazem respeitar as convenções ratificadas, é obrigação que os governos informem sobre essa tarefa para a Comissão de Peritos. Também, quando os peritos veem se essas sentenças são jurisprudenciais, quando são ditadas nos países para analisar a aplicação das convenções.

É o que acontece no México sobre as teses judiciais, falando que deve terminar o monopólio sindical no setor público, e também acontece na Argentina sobre diferentes sentenças relativas a leis, como falou o Professor Ackerman. Também acontece no Comitê de Liberdade Sindical, quando lhe é solicitado que informe sobre os resultados de investigações judiciais. Acontece também no Brasil, concretamente, quando o Comitê de Liberdade Sindical, em casos concretos, tomando a atuação do Ministério Público do Trabalho sobre a empresa Unilever, onde se notificou esse feito único no mundo de que o Ministério Público do Trabalho tinha chegado a um acordo com a empresa para fazer respeitar os direitos sindicais.

Às vezes, também devemos falar sinceramente, o Comitê de Liberdade Sindical critica decisões judiciais. Isso aconteceu no caso do Paraguai, quando não foi respeitado o processo devido, no caso de processo de dirigentes sindicais condenados à prisão. E aconteceu também na Colômbia, quando foram ditadas sentenças contrárias aos princípios da liberdade sindical, quando se tratou de dispensa de dirigentes sindicais e sindicalistas, por terem feito uma greve num setor que era considerado essencial, mas que o Comitê não o considerava essencial estritamente.

Às vezes, as decisões judiciais seguem as recomendações do Comitê de Liberdade Sindical e provocam grandes problemas. Por que falo isso? Na Colômbia, quando foi considerado que as recomendações do Comitê de Liberdade Sindical são obrigatórias por parte do Tribunal Constitucional, isso provocou um grande impacto tanto na Colômbia quanto no Comitê de Liberdade Sindical, pela quantidade de queixas que vieram depois perante o Comitê. Isso não foi só um caso. O Tribunal Constitucional da Colômbia voltou a fazer isso, voltou a considerar obrigatórias as recomendações do Comitê de Liberdade Sindical, levando em conta que a liberdade sindical é parte do bloco constitucional. Recentemente, houve outro caso relacionado com o setor do Petróleo, onde o Comitê tinha solicitado que fossem reintegrados os trabalhadores dispensados nesse setor por terem participado de uma greve.

Agora, às vezes, também, os órgãos de controle fazem pronunciamentos que afetam diretamente a vocês membros do Poder Judiciário. Por exemplo, quando, no caso do Chile, aplicação da Convenção nº 87, é manifestado que os

funcionários do Poder Judiciário não têm as garantias previstas na Convenção nº 87. Em relação à Etiópia, acontece a mesma coisa quando se fala que juízes e fiscais não têm as garantias da Convenção nº 87; e a mesma coisa acontece em El Salvador, com uma recente reforma constitucional que deixa fora do campo de aplicação da Convenção nº 87 todos os membros do Poder Judiciário.

Como podem ver, vocês estão todos presentes permanentemente e talvez para vocês não seja tão conhecido, mas vocês estão em todas as instâncias, em todos os aspectos do sistema de controle.

Como falou o Professor Ackerman, ontem, uma das características principais dessas normas internacionais colocadas pela OIT é um elemento chave, que são os mecanismos de controle que dão seguimento às convenções da OIT, que têm a finalidade clara de obter um pronunciamento objetivo, independente e imparcial frente a estudo feito sobre a aplicação das convenções por parte dos órgãos de controle.

Ontem, falamos sobre a Comissão de Peritos em aplicação de convenções e recomendações quando se falava sobre o sistema regular de controle. Isso ficou claro na apresentação do Professor Ackerman. Depois dele vem o trabalho da Comissão de Aplicação de Normas da Conferência, que é um órgão do Sistema de Controle tripartite. É uma Comissão de Conferência que se reúne uma vez por ano, em junho, em Genebra, ao mesmo tempo em que a Conferência Internacional do Trabalho, e baseia seus trabalhos no relatório da Comissão de Peritos. Trata-se de vinte e cinco a vinte e seis casos considerados os mais graves ou que foram assinalados em várias ocasiões, pela Comissão de Peritos, sem modificações. Adota-se um relatório, que é aprovado pela Conferência, e, finalmente, a Comissão de Peritos volta a ver essas conclusões tripartites, por ser um órgão tripartite, e, para falar isso aqui, pois estamos no Brasil, houve, em inúmeras ocasiões, exame, por parte da Conferência, sobre a aplicação de certas convenções por parte do Brasil, com algumas convenções ratificadas, pois, para fazer esse controle, para entrar nesse jogo do sistema de controle regular é preciso ter ratificado as convenções.

O Brasil, como ratificou várias das convenções da OIT, em algumas ocasiões, foi chamado, nessa Comissão de Aplicação da Conferência, para oferecer explicações sobre a aplicação de algumas convenções, como a Convenção sobre Trabalho Forçado.

À parte esse sistema de controle existente, que é esse formado pela Comissão de Especialistas da Conferência, a Constituição da OIT prevê que, em casos em que se fale de violação de convenções ratificadas – e lembremos que devem ser ratificadas –, é possível a apresentação de reclamações ou queixas

previstas nos arts. 24 e 26 da Constituição da OIT. São procedimentos constitucionais, que começam por uma reclamação prevista no art. 24, por uma queixa, quando se fala que um Estado não aplica de forma satisfatória uma convenção ratificada. Isso é uma limitação, sem dúvida. Existe uma limitação no fato de que, se não for ratificada uma convenção, é impossível entrar no sistema de controle regular e nesses litígios previstos.

As reclamações do art. 24 podem ser apresentadas por organizações de trabalhadores ou empregadores contra um governo que ratificou uma convenção. É admitida pelo Conselho da Administração da OIT e apresentada por escrito, por organização de trabalhadores ou empregadores, fazendo referência expressa à convenção que se fala que não foi respeitada. É constituído um comitê tripartite do Conselho de Administração, específico para tratar dessa reclamação, e se pode decidir a possibilidade de que essa reclamação seja pública.

O seguimento dado a essas conclusões levadas aos comitês sobre as reclamações é feito pela Comissão de Peritos. Como exemplo, conservam essa ideia de que as convenções devem ter sido ratificadas para apresentar uma reclamação.

Em relação ao Brasil, foram apresentadas quatro reclamações, em toda a história, relacionadas com a Convenção sobre a Abolição do Trabalho Forçado, nº 29, com o Término da Relação do Emprego; também com relação à Inspeção do Trabalho de 1966, e em relação à Convenção nº 169, sobre Povos Indígenas e Trabalho, em 2009.

A queixa prevista no art. 26 pode ser apresentada, diferentemente do que falávamos na reclamação, por um Estado-membro contra outro Estado-membro, pelo Conselho de Administração ou por iniciativa de um delegado ou vários delegados da Conferência Internacional do Trabalho. A queixa do art. 26 é considerada admissível e pode ser feita uma comissão de inquérito, levando em conta que são nomeados três juízes de alto nível, que falam pelo seu país, e que devem ver se esses fatos são realmente assim e, evidentemente, também podem formular recomendações para corrigir esses fatos.

Há uma comissão, que também tem um custo elevado, que foi convocada só em doze ocasiões em toda a história da OIT. A primeira vez foi em 1961, quando Gana apresentou uma queixa contra Portugal sobre o desrespeito à Convenção nº 105, sobre a abolição do trabalho forçado, e depois continuaram apresentando mais queixas para casos mais graves de violação das convenções ratificadas. Portugal contra Libéria foi a segunda queixa, apresentada por Portugal. Grécia apresentava também, em outra ocasião.

Também existe um elemento político, isso deve ser falado, porque essa Constituição, em virtude da apresentação dessa queixa, é apresentada no Conselho da Administração tripartite.

Houve queixas sobre violações muito graves dos direitos sindicais, por exemplo, na Colômbia ou na Argentina, na época da ditadura, que não deram passo à constituição dessa comissão. Os governos tomaram medidas que fizeram com que o Conselho da Administração não continuasse com essa reclamação. Agora existe ainda uma queixa pendente contra o Governo da Venezuela, por violação da Convenção, à qual foi dado seguimento pelo Comitê de Liberdade Sindical.

Vamos ver, então, os mecanismos especiais em matéria de liberdade sindical. Por que esses mecanismos especiais? Qual é o motivo para que esses mecanismos especiais existam? Para que foi criado esse Comitê de Liberdade Sindical? Já foi discutida, no momento em que estava sendo adotada a opção das Convenções ns. 87 e 98, a necessidade de um comitê especial para os países que, se não ratificassem as convenções, ficariam fora do controle em virtude da importância dada a essas convenções para as quais se precisou de mais de trinta anos para a sua execução e que não deveriam ficar fora do sistema do controle regular. Por isso se viu a necessidade de haver um sistema de proteção especial. Assim, em 1950, foi criada, em primeiro lugar, a Comissão de Conciliação em Matéria de Liberdade Sindical, que tinha ainda a limitação e a necessidade de que o Governo aceitasse a visita dessa Comissão para poder efetivar a pesquisa e a conciliação sobre os temas em questão e, para essa comissão, foi criado um comitê que fazia o exame prévio da queixa apresentada. Isso se criou como consequência de um acordo com o Conselho Econômico e Social da ONU, no qual, basicamente, foi considerado que o exame das violações dos direitos sindicais correspondia à OIT e não só aos Estados-membros da OIT, mas a todos os Estados-membros da ONU.

Esse comitê tripartite do Conselho de Administração tem características bem particulares sobre a sua composição, funções e procedimentos. É tripartite; os membros que estão neste comitê são nomeados individualmente; não participam do exame das discussões os cidadãos membros desse comitê sobre a queixa apresentada. Desde 1978, há um precedente independente. As funções contribuem para a aplicação dos princípios da liberdade sindical nos países. Seu objetivo não é perseguir ou condenar os Estados, mas acompanhá-los no cumprimento e no respeito aos princípios da liberdade de expressão. Têm um procedimento escrito e podem apresentar queixas as organizações de trabalhadores e empregadores nacionais, assim como as internacionais em nome de seus afiliados. Também pode apresentar uma queixa um Estado contra outro.

E é importante assinalar que, nesse contexto especial do sistema de controle, não é preciso a unificação das convenções em matéria de liberdade sindical para que se possa apresentar uma queixa perante o Comitê.

Nesse contexto, foram apresentadas várias queixas contra o Brasil na história do Comitê de Liberdade Sindical. Como características muito particulares, poderíamos assinalar a diferença entre órgãos da OIT e outros procedimentos internacionais, a relação com a admissibilidade das queixas.

O Comitê não é obrigado a seguir a definição das organizações nacionais para aceitar as queixas, e é sobre a possibilidade, por exemplo, de que organizações como o Sindicato UGT, da Espanha, ou o Solidariedade, da Polônia, apresentassem queixas quando não eram reconhecidos no seu país, ou também a Associação de Jogadores de Futebol do México.

Também não é preciso adotar os recursos nacionais para poder se acudir nesse Comitê. Esse Comitê pode também fazer um exame, sem resposta do Governo, o que vocês conhecem como rebeldia, e também é possível indicar aos governos que informem sobre o seguimento que é feito para suas recomendações.

Em relação ao Brasil, é interessante saber que em toda a história do Comitê, desde 1951, estão lá para serem examinados sessenta e dois casos.

Estivemos nos nossos vizinhos do Cone Sul. Por exemplo, na Argentina foram examinados cento e sessenta e dois casos. Também devemos falar que a Argentina tem de ganhar em alguma coisa, já que isso não acontece no futebol. Pelo menos a Argentina é campeã, porque é o país perante o qual mais queixas foram apresentadas sobre a violação de direitos sindicais.

Isso também não significa que tenha mais ou menos violações de que em outros lugares. Sobre o Uruguai, foram apresentados quarenta e três casos; sobre o Paraguai, cinquenta e dois; e sobre o Chile, oitenta e seis casos. Isso é recente e ocorre desde o retorno à democracia.

Em conclusão, consideramos que o trabalho dos órgãos de controle é uma ferramenta jurídica de grande valor para os membros do Poder Judiciário, para utilizá-lo no momento de votar decisões e para colocar em conformidade a legislação interna com as convenções internacionais, por meio dos seus comentários e recomendações.

Os juízes e os operadores do Direito contam com uma ferramenta fundamental para poder fazer seu trabalho. O caráter jurídico das funções da Comissão de Peritos, como falou o Professor Ackerman, e a natureza quase

judicial desse Comitê de Liberdade Sindical permitiu elaborar um corpo de princípios completo e coerente, que é de grande utilidade.

Permitam-me lhes dizer, e termino com esse comentário, que, pessoalmente, acredito muito nesse sistema de controle da OIT, do qual nós deste Departamento de Normas fomos testemunhas de grandes avanços sobre liberação de dirigentes que foram condenados sem garantias, por conhecimento de liberdades sindicais, graças ao planejamento dos órgãos de controle, como a questão da CDA na Argentina, sobre a modificação da legislação ou sobre a alocação de convenções da OIT. Também temos visto insuficiências e, infelizmente, a morte de dirigentes sindicais como consequências de terem entrado em contato com os órgãos da OIT.

Espero que essa curta apresentação de hoje, que precisaria de muitos dias, tenha semeado, em alguns de vocês, um interesse para conhecer mais um pouco o funcionamento dos órgãos de controle da OIT. Se algum de vocês ficar mais perto desse sistema de controle, poderá verificar quais são os avanços e poderá compreender como funciona.

Por último, eu não gostaria de finalizar essa breve exposição sem homenagear e, nesse caso, gostaria de homenagear – e gostaria que vocês me ajudassem – dois ex-funcionários da OIT, o Sr. Bernard Gernigon, que foi Chefe do Setor da Liberdade Sindical, participou do primeiro acordo assinado com o Tribunal Superior do Trabalho e trabalhou muitos anos no Brasil. Em particular, eu gostaria de me congratular com a minha colega Carmen Sottas, que foi, durante muitos anos, a Coordenadora das Convenções sobre Trabalho Forçado na OIT e que trabalhou incansavelmente sobre a possível aplicação dessas convenções no Brasil. São duas pessoas que deixaram um traço muito forte na Organização e acho que devemos lhes agradecer. Muito obrigado.