

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

Faculdade de Direito

Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGD

Rodrigo Biliéri de Almeida

**A (IN)CONVENCIONALIDADE DAS REGRAS DE CONTRIBUIÇÃO SINDICAL
DEPOIS DA REFORMA TRABALHISTA À LUZ DO PRINCÍPIO DA LIBERDADE
SINDICAL NO SISTEMA DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO**

Belo Horizonte

2024

Rodrigo Bilieri de Almeida

**A (IN)CONVENCIONALIDADE DAS REGRAS DE CONTRIBUIÇÃO SINDICAL
DEPOIS DA REFORMA TRABALHISTA À LUZ DO PRINCÍPIO DA LIBERDADE
SINDICAL NO SISTEMA DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito do Trabalho e Crítica.

Orientador: Prof.^a Dr.^a Maria Rosaria Barbato

Belo Horizonte

2024

Ficha catalográfica elaborada pela bibliotecária Meire Queiroz - CRB-6/2233.

A447i	<p>Almeida, Rodrigo Bilieri de</p> <p>A (in)convencionalidade das regras de contribuição sindical depois da reforma trabalhista à luz do princípio da liberdade sindical no sistema da Organização Internacional do Trabalho [manuscrito] / Rodrigo Bilieri de Almeida. - 2024.</p> <p>255 f.</p> <p>Orientadora: Maria Rosaria Barbato.</p> <p>Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito.</p> <p>Inclui bibliografia.</p> <p>1. Direito do trabalho - Legislação - Brasil - Teses. 2. Direito internacional do trabalho - Teses. 3. Liberdade de associação - Teses. 4. Contribuição sindical - Teses. I. Barbato, Maria Rosaria. II. Universidade Federal de Minas Gerais - Faculdade de Direito. III. Título.</p> <p>CDU: 331.88(81)</p>
-------	---



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

UFMG

ATA DA DEFESA DA DISSERTAÇÃO DO ALUNO RODRIGO BILIERI DE ALMEIDA

Realizou-se, no dia 21 de março de 2024, às 14:00 horas, na Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, a defesa de dissertação, intitulada A (IN)CONVENCIONALIDADE DAS REGRAS DE CONTRIBUIÇÃO SINDICAL DEPOIS DA REFORMA TRABALHISTA À LUZ DO PRINCÍPIO DA LIBERDADE SINDICAL NO SISTEMA DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, apresentada por RODRIGO BILIERI DE ALMEIDA, número de registro 2022660280, graduado no curso de DIREITO, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em DIREITO, à seguinte Comissão Examinadora: Prof(a). Maria Rosaria Barbato - Orientador (Universidade Federal de Minas Gerais), Prof(a). Pedro Augusto Gravatá Nicoli (UFMG), Prof(a). Sandro Lunard Nicoladeli (Universidade Federal do Paraná (UFPR)).

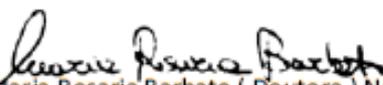
A Comissão considerou a dissertação:

Aprovada, tendo obtido a nota 88 (oitenta e oito).

Reprovada

Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada por mim e pelos membros da Comissão.

Belo Horizonte, 21 de março de 2024.


Prof(a). Maria Rosaria Barbato (Doutora) Nota: 88


Prof(a). Pedro Augusto Gravatá Nicoli (Doutor) Nota: 88

SANDRO LUNARD
NICOLADELI

Prof(a). Sandro Lunard Nicoladeli (Doutor) Nota: 88

Assinado de forma digital por
SANDRO LUNARD NICOLADELI
Dados: 2024.04.04 15:56:54 -03'00'

Para Nelcy e Rosana, pela origem de tudo.

AGRADECIMENTOS

Este espaço não irá atender a todas as pessoas que contribuíram de alguma forma, material e/ou emocionalmente, para a conclusão deste trabalho, que resume uma importante fase de minha vida. Estes poucos parágrafos também não poderão corresponder, em número e em grau, todo o suporte recebido. Portanto, peço desculpas àqueles que não estão presentes entre essas palavras, ou que, mesmo presentes, mereciam mais delas, mas todos fazem parte da minha gratidão.

Primeiramente, agradeço a Deus, por sempre olhar por mim, mesmo nos momentos mais difíceis e desafiantes.

Não menos importante, gostaria de deixar registrado o meu reconhecimento à minha família, pois acredito que sem o apoio deles nada disto seria possível desde o primeiro dia. Aos meus pais Nelcy e Rosana (para os quais também faço a dedicatória da página anterior) e às minhas irmãs Vivian e Carolina.

Gratifico também o Prof. Dr. Carlos Henrique Horn, por ter me fornecido uma cópia do livro de sua coorganização, *Ensaio sobre sindicatos e reforma sindical no Brasil*, já fora de publicação, e que serviu como referência valiosa para o meu estudo.

Por fim, agradeço a todos os que por algum motivo contribuíram para a realização desta pesquisa.

RESUMO

O presente trabalho estuda as novas normas jurídicas sobre a contribuição sindical anual promovidas pela “Reforma Trabalhista” (Lei nº 13.467/2017), em alteração legislativa dos artigos 578, 579, 582, 583, 587 e 602 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Problematisa-se a compatibilidade material destes dispositivos legais com o princípio da liberdade sindical no seu tratamento dentro do sistema jurídico de proteção da Organização Internacional do Trabalho (OIT). O problema é delimitado em três dimensões específicas do princípio da liberdade sindical: a liberdade de associação, o direito à autorregulamentação dos sindicatos e a liberdade de administração dos sindicatos. Objetiva-se principalmente exercer o controle de convencionalidade, posicionando-se sobre a (in)convencionalidade dos referidos preceptivos da Lei nº 13.467/2017 perante as matérias selecionadas da liberdade sindical. Para tanto, primeiramente realiza-se um estudo sobre as normas da contribuição sindical legal e os posicionamentos críticos da jurisprudência pátria e da doutrina nacional, antes e depois da Reforma Trabalhista. Em sequência, versa-se sobre as normas e outros instrumentos internacionais a respeito das dimensões da liberdade sindical. Em um último momento, analisa-se a teoria do controle de convencionalidade e realiza-se o juízo de convencionalidade que se propõe. Obtém-se o resultado de que os artigos 578, 579, 582, 583, 587 e 602 da CLT, na redação da Lei nº 13.467/2017, são convencionais perante a liberdade de filiação sindical e denotam pontos de inconvenção com relação ao direito à autorregulamentação dos sindicatos e à liberdade de administração dos sindicatos. Da pesquisa, também resulta a compreensão de que a Reforma Trabalhista manteve inconvenções que já se encontravam na regulação brasileira da contribuição sindical antes da alteração legislativa. Ademais, as normas jurídicas nacionais sob escrutínio não são compatíveis materialmente com uma série de princípios internacionais aplicáveis ao Direito Internacional do Trabalho. Quanto aos aportes bibliográficos, examina-se substancialmente doutrinas de Direito do Trabalho brasileiro, Direito Internacional, Direito Internacional do Trabalho e Direito Internacional dos Direitos Humanos. Foram consultados documentos legais como a Lei nº 13.467/2017, a CLT, a Constituição da OIT, a Declaração de Filadélfia, a Declaração da OIT sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho, a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, Convenções da OIT e tratados internacionais de direitos humanos. Também foram pesquisados documentos jurídicos (Verbetes do Comitê de Liberdade Sindical) e documentos consultivos da OIT. A pesquisa é qualitativa, básica, explicativa e bibliográfica.

Palavras-chave: Direito do Trabalho; Direito Internacional do Trabalho; Reforma Trabalhista; Liberdade sindical; Contribuição sindical.

ABSTRACT

This piece of work studies the new legal norms of the annual union contribution promoted by the “Labour Reform” (Law No. 13,467 of 2017), in a legislative amendment to articles 578, 579, 582, 583, 587 and 602 of the Consolidation of Labour Laws (CLT) from Brazil. It is questioned the material compatibility of these legal provisions with the principle of freedom of association in its treatment by International Labour Organization’s (ILO) legal system of protection. The problem is delimited into three specific dimensions of the principle of freedom of association: the freedom of affiliation, the unions’ right to self-regulation and the unions’ freedom of administration. The main objective is to exercise the conventionality control, taking a position on the (un)conventionality of the aforementioned provisions of Law No. 13,467 of 2017 in relation to these selected matters of freedom of association. To this end, firstly, a study is conducted on the domestic norms of legal union contributions and the critical positions by national jurisprudence and national doctrine, before and after the Labour Reform. Afterwards, the international norms and other instruments regarding the dimensions of freedom of association are discussed. Finally, the conventionality control theory is analyzed and the intended conventionality sense is made. The result is that articles 578, 579, 582, 583, 587 and 602 of CLT in the text of Law No. 13,467 of 2017 are conventional regarding the freedom of affiliation, but they denote points of unconventionality in relation to the unions’ right to self-regulation and unions’ freedom of administration. The research also comes to the conclusion that the Labour Reform maintained unconventionality that were already present in Brazilian regulation of union contributions before the legislative amendment. Furthermore, the national legal norms under scrutiny are not materially compatible with a series of international principles applicable to International Labour Law. Regarding the bibliographical references, it was substantially examined some doctrines of Brazilian Labour Law, International Law, International Labour Law and International Human Rights Law. Legal documents were consulted such as Law No. 13,467 of 2017, CLT, the ILO Constitution, the Philadelphia Declaration, the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, the Vienna Convention on the Law of Treaties, ILO Conventions and international human rights treaties. Legal documents (decisions of Committee on Freedom of Association) and soft law documents from ILO were also searched. The research is qualitative, basic, explanatory and bibliographic.

Keywords: Labour Law; International Labour Law; Labour Reform; Freedom of association; Union dues.

LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E ACRÔNIMOS

ADC	Ação Declaratória de Constitucionalidade
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AgRE	Agravo Regimental em Recurso Extraordinário
ANAMATRA	Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho
ARE	Agravo em Recurso Extraordinário
Art.	Artigo
Arts.	Artigos
CADH	Convenção Americana de Direitos Humanos
CF	Constituição Federal
CIJ	Corte Internacional de Justiça
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CLS	Comitê de Liberdade Sindical
CONALIS	Coordenadoria Nacional de Promoção da Liberdade Sindical
CorteIDH	Corte Interamericana de Direitos Humanos
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DUDH	Declaração Universal de Direitos Humanos
FNT	Fórum Nacional do Trabalho
MPT	Ministério Público do Trabalho
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OJ	Orientação Jurisprudencial
ONU	Organização das Nações Unidas
PIDCP	Pacto Internacional dos Direitos Cíveis e Políticos
PIDESC	Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
RE	Recurso Extraordinário
SDC	Seção de Dissídios Coletivo
SIDH	Sistema Interamericano de Direitos Humanos
STF	Supremo Tribunal Federal
TST	Tribunal Superior do Trabalho

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 AS NORMAS LEGAIS QUESTIONADAS: AS NORMAS DA CLT SOBRE A CONTRIBUIÇÃO SINDICAL LEGAL.....	19
2.1 AS NORMAS DA CLT SOBRE A CONTRIBUIÇÃO SINDICAL LEGAL ANTES DA LEI Nº 13.467/2017	20
2.1.1 O histórico legislativo de reforma da contribuição sindical antes da Lei nº 13.467/2017.....	24
2.1.2 A posição doutrinária sobre a compulsoriedade da contribuição sindical antes da Lei nº 13.467/2017	29
2.1.3 A posição jurisprudencial sobre a compulsoriedade de contribuições sindicais antes da Lei nº 13.467/2017	42
2.1.3.1 A jurisprudência do Tribunal Superior do Trabalho	44
2.1.3.2 A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal	47
2.1.3.2.1 <i>A Súmula nº 666 e a Súmula Vinculante nº 40 do STF</i>	47
2.1.3.2.2 <i>O Tema 935 e o Agravo em Recurso Extraordinário (ARE) nº 1018459</i>	50
2.2 AS NORMAS DA CLT SOBRE A CONTRIBUIÇÃO SINDICAL LEGAL DEPOIS DA LEI Nº 13.467/2017	52
2.2.1 A posição doutrinária sobre a facultatividade da contribuição sindical após a Lei nº 13.467/2017	57
2.2.2 Os impactos práticos da facultatividade da contribuição sindical após a Lei nº 13.467/2017	65
2.2.3 A posição jurisprudencial sobre a facultatividade da contribuição sindical depois da Lei nº 13.467/2017	67
2.2.3.1 A Jurisprudência do Tribunal Superior do Trabalho	67
2.2.3.2 A Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.....	67
2.2.3.2.1 <i>A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5794</i>	67
2.2.3.2.2 <i>Os Embargos de Declaração no Agravo em Recurso Extraordinário (ARE) nº 1018459</i>	70
3 AS NORMAS CONVENCIONAIS DE REFERÊNCIA: AS NORMAS DO SISTEMA DA OIT SOBRE AS MATÉRIAS SELECIONADAS DE LIBERDADE SINDICAL E SOBRE CONTRIBUIÇÕES SINDICAIS COMPULSÓRIAS	74
3.1 O CONCEITO E AS DIMENSÕES DA LIBERDADE SINDICAL	74
3.2 A DEFINIÇÃO DO BLOCO DE CONVENCIONALIDADE.....	84
3.2.1 A Constituição da OIT, seu preâmbulo e as declarações	86
3.2.2 As convenções	88
3.2.3 As recomendações	92
3.2.4 As resoluções.....	93
3.2.5 Outros instrumentos da OIT	94
3.2.6 As decisões do Comitê de Liberdade Sindical	95
3.2.7 Os tratados do Sistema Global e do Sistema Interamericano de Direitos Humanos....	98
3.2.8 Os princípios.....	104
3.2.8.1 O princípio da proteção	107

3.2.8.1.1	<i>O subprincípio do in dubio, pro operario</i>	109
3.2.8.1.2	<i>O subprincípio da norma mais favorável</i>	110
3.2.8.3	O princípio da primazia da realidade	113
3.2.8.4	Os princípios da razoabilidade e proporcionalidade	114
3.2.8.5	O princípio da boa-fé	115
3.2.8.6	O princípio da vedação do retrocesso	115
3.2.8.7	O princípio da progressividade	121
3.2.8.8	Os princípios do tripartismo e do diálogo social	123
3.2.9	Doutrinas jurídicas nacionais e internacionais	127
3.3	A LIBERDADE DE ASSOCIAÇÃO SINDICAL	127
3.4	O DIREITO À AUTORREGULAMENTAÇÃO	136
3.4.1	Os alcances semânticos do direito à autorregulamentação na “jurisprudência” da OIT	136
3.4.2	Os limites semânticos do direito à autorregulamentação na “jurisprudência” da OIT	139
3.5	A LIBERDADE DE ADMINISTRAÇÃO	144
3.5.1	A liberdade de administração na “jurisprudência” da OIT	147
3.5.2	A independência financeira dos sindicatos na “jurisprudência” da OIT	150
3.6	AS CONTRIBUIÇÕES SINDICAIS COMPULSÓRIAS	155
3.6.1	As cotas de solidariedade	156
3.6.2	Os três critérios “jurisprudenciais” de convencionalidade das cotas de solidariedade	158
3.6.2.1	A autonomia coletiva	158
3.6.2.2	O benefício da coletividade obreira	160
3.6.2.3	A abstenção da autoridade pública	160
3.6.3	Os critérios “jurisprudenciais” de dedução salarial de contribuições compulsórias e especificamente das cotas de solidariedade	161
3.6.4	O caso 2739 do Comitê de Liberdade Sindical	167
4	O CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE DOS ARTIGOS 578, 579, 582, 583, 587 E 602 DA CLT NA REDAÇÃO DA LEI Nº 13.467/2017 NAS MATÉRIAS SELECIONADAS DE LIBERDADE SINDICAL	173
4.1	A TÉCNICA DO CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE	173
4.1.1	O controle de convencionalidade na doutrina nacional e internacional	173
4.1.1.1	O conceito do controle de convencionalidade	173
4.1.1.2	Os efeitos do controle de convencionalidade	177
4.1.2	O controle de convencionalidade na jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos	179
4.1.2.1	Os antecedentes históricos	180
4.1.2.2	O nascimento	187
4.1.2.3	A evolução	189
4.2	O CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE NO NOVO PARADIGMA DO DIREITO INTERNACIONAL PÚBLICO	193
4.2.1	O fortalecimento das obrigações positivas dos Estados	195
4.2.2	A ideia de “proteção adequada” e a praticidade do Direito Internacional Público	204

4.3 A APLICAÇÃO DAS NORMAS INTERNACIONAIS DE REFERÊNCIA SOBRE AS NORMAS LEGAIS QUESTIONADAS	210
4.3.1 A aplicação dos <i>standards</i> internacionais sobre a liberdade individual de associação	211
4.3.2 A aplicação dos <i>standards</i> internacionais sobre o direito à autorregulamentação	212
4.3.3 A aplicação dos <i>standards</i> internacionais sobre a liberdade de administração	213
4.3.4 A aplicação dos <i>standards</i> internacionais sobre contribuições sindicais compulsórias.....	214
4.3.5 A aplicação dos princípios.....	216
4.3.6 A aplicação da ideia de “proteção adequada” e do paradigma internacional da efetividade	219
5 CONCLUSÃO.....	221
REFERÊNCIAS	226

1 INTRODUÇÃO

As inovações da Lei nº 13.467/2017 na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) mudaram substancialmente o arcabouço jurídico brasileiro na matéria trabalhista, o que enseja a realização de um novo juízo de convencionalidade.

Na esteira do exposto, Maurício Godinho Delgado e Gabriela Neves Delgado (2017, p. 73, grifos dos autores) denunciam que o referido diploma legal promove

[...] um processo de desarticulação do conjunto normativo de proteção aos direitos trabalhistas firmado na perspectiva do Sistema Internacional de Direitos Humanos, circunstância que possibilita a submissão da referida lei ao eventual juízo de constitucionalidade e também ao eventual *juízo de convencionalidade* - igualmente denominado de *controle de convencionalidade*.

Neste contexto, o presente estudo tem por objeto de pesquisa as novas normas jurídicas sobre a contribuição sindical dadas pela “Reforma Trabalhista” (Lei nº 13.467/2017). Ou seja, este trabalho pesquisa as disposições dos artigos 578, 579, 582, 583, 587 e 602 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) na redação da Lei nº 13.467/2017. Problematisa-se a compatibilidade material dos novos artigos 578, 579, 582, 583, 587 e 602 da CLT com o princípio da liberdade sindical no sistema jurídico de proteção da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

O princípio fundamental da liberdade sindical expressa diversos direitos, liberdades, garantias e proteções derivadas, conforme reconhecido oficialmente pela própria OIT (ILO, 2006) e pela doutrina consultada. Neste trabalho, considerando a matéria dos artigos 578, 579, 582, 583, 587 e 602 da CLT, entende-se que os direitos e liberdades relacionados ao princípio da liberdade sindical no sistema da OIT que têm pertinência temática para a análise de convencionalidade são: a liberdade de associação (direito dos trabalhadores de se filiarem livremente a organizações sindicais de sua escolha e de não serem forçados a se filiarem a uma organização sindical), o direito à autorregulamentação dos sindicatos (o direito dos sindicatos de elaborar suas regras e constituições) e a liberdade de administração dos sindicatos (o direito das associações sindicais de organizar a própria administração, em especial a sua gestão financeira).

A problematização da (in)convencionalidade dos artigos 578, 579, 582, 583, 587 e 602 da CLT após a Lei nº 13.467/2017 é urgente, uma vez que sobre o problema de pesquisa há dissensos na doutrina e uma certa abstenção na OIT e nas jurisprudências interna e internacional, ao passo que segue vigendo uma legislação doméstica potencialmente

inconveniente e violadora de direitos internacionais laborais, legislação esta que gera efeitos jurídicos e reais cotidianamente nas relações de trabalho brasileiras em geral.

Da perspectiva nacional, o problema tem por recorte material as disposições sobre contribuição sindical (artigos 578, 579, 582, 583, 587 e 602 da CLT); por recorte temporal, o marco da vigência da chamada “Reforma Trabalhista”; e por recorte local, o território do Estado Brasileiro.

Da perspectiva internacional, o problema tem por recorte material as normas jurídicas sobre liberdade de filiação, o direito de autorregulamentação dos sindicatos e a liberdade de administração das associações sindicais; por recorte temporal, as normas jurídicas que entraram em vigor no plano internacional até a data de elaboração do trabalho; e por recorte local, as normas internacionais oriundas da OIT e obrigatórias ao Estado Brasileiro.

Dentro das normas do sistema jurídico da OIT, problematizam-se aquelas sobre o princípio da liberdade sindical; especificamente os direitos, liberdades, garantias e proteções relacionadas a esse princípio fundamental que têm pertinência temática com as matérias dos artigos 578, 579, 582, 583, 587 e 602 da CLT.

Em linhas gerais, melhor desenvolvidas ao longo do trabalho, os artigos 578, 579, 582, 583, 587 e 602 da CLT versam sobre uma regra de financiamento dos sindicatos, previsto em legislação estatal, que pode ser aplicável aos trabalhadores associados ou não. Por ser uma regra heterônoma, pode estar em causa o direito das organizações sindicais de elaborarem suas regras e constituições. Por ser uma regra de financiamento elaborada por autoridades públicas, pode afetar a autonomia dos sindicatos, em especial sua independência financeira. Por ser aplicável a trabalhadores não associados, provoca sua análise a partir da liberdade de filiação.

Durante o aprofundamento do problema de pesquisa neste estudo, outras questões menores e iniciais são enfrentadas e desenvolvidas. Antes de qualquer conclusão sobre o problema da convencionalidade dos artigos 578, 579, 582, 583, 587 e 602 da CLT na redação da Lei nº 13.467/2017, é preciso primeiramente responder o que se entende pelo princípio da liberdade sindical e em especial pelas suas derivações na liberdade associativa, no direito de autorregulamentação e na liberdade de administração.

O problema também pressupõe, durante seu cotejo, o questionamento do que se entende pelo sistema de proteção da OIT e, neste contexto, o que compõe seu arcabouço jurídico. Além da indagação de quais são as fontes e as normas jurídicas da OIT, o problema de pesquisa também demanda a reflexão de quais destas fontes e normas jurídicas podem integrar o bloco de convencionalidade.

Antes de realizar o exercício de convencionalidade, (como se espera que deva ser feito tecnicamente antes do exercício de qualquer avaliação convencional), é preciso primeiramente se debruçar sobre o que é o controle de convencionalidade e como ele é realizado (qual sua técnica).

Deste modo, de forma sintética, o presente trabalho problematiza se as disposições sobre contribuição sindical¹ previstas nas redações dos artigos 578, 579, 582, 583, 587 e 602 da CLT alteradas pela Lei nº 13.467/2017 são compatíveis materialmente com as fontes e normas jurídicas do Direito Internacional do Trabalho no sistema da OIT sobre liberdade de filiação, direito de autorregulamentação dos sindicatos e liberdade de administração sindical que servem como parâmetros de convencionalidade nestes assuntos.

Para exercer o controle convencional e responder a esse importante problema de pesquisa, em um primeiro momento, apresentar-se-ão *as normas legais questionadas*, isto é, as normas da Lei nº 13.467/2017 que irão sofrer o juízo de convencionalidade (artigos 578, 579, 582, 583, 587 e 602 da CLT). Estas normas serão interpretadas a partir de doutrinas de Direito Material do Trabalho brasileiro e da jurisprudência pátria, com o objetivo de determinar a carga substantiva das referidas normas.

Em uma segunda oportunidade, expor-se-ão *as normas convencionais de referência*, sendo as normas internacionais da OIT sobre liberdade de filiação, o direito de autorregulamentação e a liberdade de administração que poderiam, *a priori*, em tese e abstratamente, estar sendo violadas pela Lei nº 13.467/2017. Nesse momento, delimitar-se-á o bloco de convencionalidade, a partir do enfrentamento de quais fontes do sistema jurídico da OIT poderão servir de parâmetros para aferir a convencionalidade dos artigos 578, 579, 582, 583, 587 e 602 da CLT na redação da “Reforma Trabalhista”.

Após definir os parâmetros de convencionalidade, esses serão percorridos nos seus aspectos gerias e interpretados de acordo com as doutrinas de Direito Internacional do Trabalho, a “jurisprudência” internacional (Verbetes do Comitê de Liberdade Sindical da

¹ O autor esclarece que, no decorrer da dissertação, buscou reservar as nomenclaturas “contribuição sindical” (singular), “contribuição sindical compulsória”, “contribuição sindical anual” e “contribuição sindical legal” para se referir especificamente à contribuição do art. 578 e seguintes da CLT, ao passo que o termo “contribuições sindicais” (plural) é utilizado para se referir genericamente a todas as fontes contributivas de custeio sindical (ou seja, sob ônus de terceiros como os associados ou representados), e o vocábulo “contribuições sindicais compulsórias”, para se referir a toda e qualquer contribuição aos sindicatos que não seja voluntária (gênero das cotas de solidariedade, não se referindo exclusivamente à contribuição do art. 578 e seguintes da CLT). Estão excepcionados dessa regra, as nomenclaturas empregadas pelos autores citados, que constam das citações diretas e no título de seus trabalhos, que dependerão mais do contexto para apreender a que/quais contribuição(ões) se referem.

OIT), documentos de *soft law* (a exemplo de resoluções e *reports*), *standards* internacionais e métodos de interpretação jurídica do Direito Internacional e do Direito Internacional do Trabalho. O objetivo é extrair o seu conteúdo normativo.

Em uma última ocasião, considerando os conteúdos encontrados das normas legais e das normas convencionais de apreço, será exercido o controle de convencionalidade². Do exercício do referido controle, ao final, busca-se concluir pela convencionalidade ou inconvencionalidade dos artigos 578, 579, 582, 583, 587 e 602 da CLT na redação da “Reforma Trabalhista” no tema da liberdade sindical.

Justifica-se o presente trabalho pela sua atualidade e relevância. Embora vigentes já há alguns anos, as novas redações dos artigos 578, 579, 582, 583, 587 e 602 da CLT, promovidas pela Reforma Trabalhista, ainda não foram objeto de controle de convencionalidade, na jurisdição interna ou na jurisdição internacional. Pesquisas jurisprudenciais realizadas no TST, no STJ e no STF (BELTRAMELLI NETO; KLUGE, 2017, p. 111-114; BELTRAMELLI NETO; MARQUES, 2020; RAMOS, 2009, p. 281; GOMES; GOMES, 2019; MELLO, 2015, p. 57), apontam que o controle de convencionalidade realizado por tais órgãos é pontual e insuficiente, em pouquíssimos julgados, o que explica não se encontrarem decisões na jurisdição interna que controlem a convencionalidade em matéria de contribuição sindical, já na vigência da “Reforma Trabalhista”³.

² Nesse ponto, é importante fazer um esclarecimento sobre a metodologia deste estudo. Conforme é esclarecido no subcapítulo “4.1.1”, existe a análise, o juízo ou o exame de convencionalidade (de um lado), e o controle de convencionalidade propriamente dito (do outro). O primeiro conceito se refere a qualquer análise de compatibilidade material vertical de normas jurídicas domésticas (inferiores) com relação a normas internacionais (superiores), independentemente da técnica aplicada nessa análise. Toda vez que a doutrina afirma “a norma nacional X não é compatível com a norma internacional Y, pelo fundamentos A, B e C”, está realizando um exame de convencionalidade. Isso ocorreu em diversos estudos sobre a Reforma Trabalhista, alguns mencionados no início do subcapítulo “4.3”. Já o controle de convencionalidade é uma técnica hermenêutica e de controle das normas jurídicas, que comporta um sentido específico e efeitos específicos.

Em uma primeira e prematura impressão, pode parecer ao caro leitor que este autor, ao propor realizar um controle de convencionalidade, traveste-se com uma toga de juiz. Não é o caso. O que este estudo objetiva de fato é realizar uma análise de convencionalidade (como diversos pesquisadores acadêmicos realizaram em outros assuntos, em técnica livre), porém com a preocupação metodológica de seguir a técnica específica do controle de convencionalidade.

Gize-se que, embora o controle de convencionalidade tenha surgido original e tradicionalmente como uma atividade jurisdicional – o que pode projetar no imaginário de acadêmicos que não se aprofundam nesse tema, que o controle é imanentemente uma atividade jurisdicional –, atualmente o controle é exercido amplamente pela comunidade internacional (órgãos consultivos e políticos) e seu exercício é autorizado e cobrado de diversas instâncias da Administração Pública além do Poder Judiciário.

³ Cordeiro (2016, p. 24) esclarece que, em que pese “o sistema normativo capitaneado pela Organização Internacional do Trabalho seja longo e abrangente, o direito brasileiro tradicionalmente não se sente à vontade na aplicação das normas de Direito Internacional”. O autor identifica uma “tradicional resistência

Em relação ao sistema internacional, o presente trabalho é justificado porque não há posicionamento (jurisdicional ou consultivo) sobre a convencionalidade dos artigos 578, 579, 582, 583, 587 e 602 da CLT na redação da Lei nº 13.467/2017. A OIT, por meio do *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations* apresentado na 107ª Sessão da Conferência Internacional do Trabalho, em 2018, solicitou ao Governo Brasileiro a revisão apenas dos novos artigos 442, 444-B, 611-A e 611-B da CLT para colocá-los em conformidade com o Direito Internacional do Trabalho (INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, 2018, p. 60). A orientação foi reiterada em 2019 (INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, 2019, p. 58 e 59). Até o momento, a OIT não se posicionou sobre a conformidade das novas disposições sobre contribuição sindical – o presente objeto de pesquisa – com o Direito Internacional do Trabalho.

Quanto à metodologia de pesquisa, realiza-se um levantamento da literatura científica e da doutrina jurídica de Direito do Trabalho brasileiro, com recorte temático na contribuição sindical legal. Também se realiza uma pesquisa bibliográfica de doutrinas de Direito Internacional e Direito Internacional do Trabalho, com enfoque na liberdade de filiação, direito de autorregulamentação e liberdade de administração dos sindicatos, como expressões de liberdade sindical.

Além da bibliografia, são consultados documentos legais, tais quais a Lei nº 13.467/2017, a CLT, as Convenções nº 87 e 98 da OIT, a Constituição da OIT, a Declaração de Filadélfia, a Declaração da OIT sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho, a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados e tratados internacionais de direitos humanos. Também são pesquisados documentos jurídicos (assim tratados os Verbetes do CLS) e documentos consultivos.

da doutrina e da jurisprudência [brasileiras] em conferir concretude às normas internacionais em matéria laboral” (CORDEIRO, 2016, p. 30). Isto explica, de certa forma, a pífia consideração das normas da OIT pela atividade jurisdicional brasileira.

Exemplos disso são os julgados do TST sobre férias (e a Convenção nº 132 da OIT), acumulação de adicional de insalubridade e periculosidade (e as Convenções nº 148 e 155 da OIT) e a dispensa arbitrária (e a Convenção nº 158 da OIT). Estas são as poucas matérias em que o TST analisou as normas internacionais do trabalho. Em todos os casos, o TST não aplicou as convenções da OIT, seguindo as disposições da CLT, mantendo a restrição do direito de férias ao trabalhador demissionário, a proibição da acumulação dos adicionais e a permissão legal da dispensa arbitrária do trabalhador pelo empregador, em contrariedade com as convenções supracitadas (FERRAZ, 2020, p. 412-418).

A pesquisa se desenvolve com natureza básica, abordagem qualitativa e característica exploratória (quanto a objetivos). O procedimento de pesquisa é bibliográfico e documental (GERHARDT; SILVEIRA, 2009, pp. 31-7).

2 AS NORMAS LEGAIS QUESTIONADAS: AS NORMAS DA CLT SOBRE A CONTRIBUIÇÃO SINDICAL LEGAL

A Lei nº 13.467 de 13 de julho de 2017, vulga “Reforma Trabalhista”, realizou mais de duzentas alterações e inclusões de dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), reformando as mais diversas categorias de direitos: direitos individuais de caráter geral, direitos individuais de caráter especial, direitos coletivos, direitos extrapatrimoniais, direitos processuais e outros (DANTAS JÚNIOR, 2017, p. 272). A Lei Reformadora não só alterou a CLT, como também dispositivos da Lei nº 6.019/74, Lei nº 8.036/90 e Lei nº 8.212/91 (NELSON; TEIXEIRA, 2019, p. 74).

Algumas destas alterações foram substanciais ou até mesmo radicais em relação à dinâmica jurídica do Direito do Trabalho. Destacam-se as novas disposições sobre a contribuição sindical, que foram profundamente revistas.

A mencionada contribuição sindical é um dos quatro tipos de contribuição instituídos no modelo de custeio sindical brasileiro. Os quatro tipos são: a contribuição confederativa; a contribuição social ou associativa ou mensalidade sindical; a contribuição, taxa ou desconto assistencial, taxa de reversão ou contribuição de solidariedade; e a contribuição sindical ou legal (BRITO FILHO, 2018, p. 141; NASCIMENTO, 2005, p. 529; SILVA, 2011, p. 37).

Em linhas gerais, a contribuição confederativa foi inaugurada pela Constituição Federal de 1988, sendo uma contribuição definida em assembleia geral com o objetivo de custear o sistema confederativo de representação sindical (OLIVEIRA NETO, 2019, p. 118). Seus contornos, pela ótica legal, constam do art. 8º, IV da CRFB, que consagra que “a assembléia [*sic*] geral fixará a contribuição que, em se tratando de categoria profissional, será descontada em folha, para custeio do sistema confederativo da representação sindical respectiva, independentemente da contribuição prevista em lei” (BRASIL, 1988).

Já a contribuição associativa é devida apenas pelos associados ao sindicato, em razão de sua associação. Trata-se de uma “mensalidade”, prevista nos estatutos sociais das organizações sindicais ou deliberada em assembleia geral, e tem forma de arrecadação similar à contribuição sindical legal (desconto em folha de pagamento, feita pelo empregador e repassada à organização). Para além do caráter de associado do trabalhador, este precisa expressamente autorizar o desconto da contribuição de seu contracheque para que ela possa ser deduzida (SILVA, 2011, p. 39). Essa modalidade contributiva decorre do art. 548, *b* da CLT, que declara a contribuição do associado como um patrimônio das associações sindicais (BRASIL, 1943).

Por sua vez, a contribuição assistencial (ou negocial) se destina ao custeio das prestações assistenciais do sindicato – assistência jurídica, médica, dentária, hospitalar, farmacêutica etc. – e do processo de negociação coletiva (OLIVEIRA NETO, 2019, p. 123). Surgiu na década de 1970 e é instituída em sentenças normativas e convenções coletivas (MELO, 1994, p. 33).

Todavia, neste estudo, o tipo contributivo que realmente importa à análise é a contribuição sindical legal, disposta no art. 578 e seguintes da CLT (BRASIL, 1943), pois este é o objeto de pesquisa. Por este motivo, passa-se a detalhar mais propriamente essa modalidade contributiva sindical.

2.1 AS NORMAS DA CLT SOBRE A CONTRIBUIÇÃO SINDICAL LEGAL ANTES DA LEI Nº 13.467/2017

Antes da Reforma Trabalhista, as redações dos artigos 578, 579, 582, 583, 587 e 602 da CLT tratavam de uma contribuição sindical compulsória, que seria descontada dos contracheques de todos os trabalhadores *celetistas* pelos seus respectivos empregadores e repassadas aos sindicatos representativos da categoria profissional, independentemente de o trabalhador ser associado ou não ao ente sindical beneficiário. O mesmo ocorria com os empregadores, com relação ao sindicato da categoria econômica:

Art. 578 - As contribuições devidas aos Sindicatos pelos que participem das categorias econômicas ou profissionais ou das profissões liberais representadas pelas referidas entidades serão, sob a denominação do "imposto sindical", pagas, recolhidas e aplicadas na forma estabelecida neste Capítulo.

Art. 579 - A contribuição sindical é devida por todos aqueles que participarem de uma determinada categoria econômica ou profissional, ou de uma profissão liberal, em favor do sindicato representativo da mesma categoria ou profissão ou, inexistindo este, na conformidade do disposto no art. 591.

Art. 582. Os empregadores são obrigados a descontar da folha de pagamento de seus empregados, relativa ao mês de março de cada ano, o imposto sindical por estes devido aos respectivos sindicatos.

Art. 583 - O recolhimento da contribuição sindical referente aos empregados e trabalhadores avulsos será efetuado no mês de abril de cada ano, e o relativo aos agentes ou trabalhadores autônomos e profissionais liberais realizar-se-á no mês de fevereiro.

Art. 587. O recolhimento da contribuição sindical dos empregadores efetuar-se-á no mês de janeiro de cada ano, ou, para os que venham a estabelecer-se após aquele mês, na ocasião em que requeiram às repartições o registro ou a licença para o exercício da respectiva atividade.

Art. 602. Os empregados que não estiverem trabalhando no mês destinado ao desconto do imposto sindical serão descontados no primeiro mês subsequente ao do reinício do trabalho (BRASIL, 1943).

Dessa forma, a contribuição sindical legal era obrigatória a todos aqueles que participavam de uma categoria (econômica ou profissional), independentemente do ato voluntário da filiação sindical (SILVA, 2011, p. 39). A contribuição era devida também pelos profissionais liberais, com exceção dos advogados, isentos do tributo por uma determinação do art. 47 da Lei nº 8.906/94 (BRASIL, 1994).

Nesse cenário normativo, Marcel Cordeiro (2017, p. 16) identifica que a contribuição sindical legal, no seu tratamento jurídico prévio à Lei nº 13.467/2017, era a única, dos quatro tipos contributivos do modelo de custeio sindical brasileiro, com natureza parafiscal e tributária. Segundo o autor, também era a única obrigatória para todos os trabalhadores, sendo as demais facultativas e apenas exigíveis dos sindicalizados (CORDEIRO, 2017, p. 23).

A contribuição sindical é devida uma única vez, anualmente, e equivale a um dia de salário do trabalhador. No caso dos empregadores, a contribuição sindical é proporcional ao capital social da empresa, conforme a tabela do art. 580, inciso III da CLT (BRASIL, 1943).

Após ser recolhido, o valor arrecadado é distribuído para toda a estrutura sindical brasileira, nos moldes do art. 589 da CLT (BRASIL, 1943). A repartição é a seguinte: 60% (sessenta por cento) para a respectiva entidade sindical de base, 15% (quinze por cento) para a federação correspondente, 5% (cinco por cento) para a confederação correspondente e os últimos 20% (vinte por cento) variam se o contribuinte for trabalhador ou empregador. Sendo trabalhador, metade destes 20% (vinte por cento) vai para a Central Sindical respectiva e metade para a “Conta Especial Emprego e Salário” gerida pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Sendo empregador, o valor integral dos 20% (vinte por cento) vai para a “Conta Especial Emprego e Salário” (GENSAS, 2020, p. 2401).

A primeira menção legal à contribuição sindical se deu no artigo 138 da Constituição de 1937, que conferiu às entidades sindicais o direito de impor contribuições (OLIVEIRA; SANTOS, 2015, p. 67). Todavia, a Carta Constitucional não especificava o tipo contributivo, quem era o sujeito contribuinte, qual o valor de arrecadação, qual o vencimento para pagamento, qual fato gerador da contribuição etc.

A previsão legal de uma contribuição compulsória para custeio dos sindicatos, por todos os trabalhadores da categoria, independentemente de filiação, venho com o Decreto nº 1.402/1939. No seu art. 3º, alínea *f*, o referido decreto dispunha sobre a prerrogativa dos sindicatos em “impor contribuições a todos aqueles que participam das profissões ou

categorias representadas” (BRASIL, 1939). O art. 38 do aludido diploma legal reforçava o tratamento jurídico da matéria, constituindo patrimônio das associações sindicais “as contribuições dos que participarem da profissão ou categoria, nos termos da alínea f) do art. 3º” (BRASIL, 1939).

Todavia, a instituição verdadeira da contribuição sindical compulsória no Brasil ocorreu através do Decreto-Lei 2.377/1940, inicialmente se chamando “imposto sindical”. O artigo 2º do referido decreto prescrevia que “o imposto sindical é devido, por todos aqueles que participarem de uma determinada categoria econômica ou profissional, em favor da associação profissional legalmente reconhecida como sindicato representativo da mesma categoria” (BRASIL, 1940).

É realmente com o Decreto-Lei 2.377/1940 que se pode afirmar a institucionalização do “imposto sindical”, pois foi este decreto que, ao regulamentar a contribuição compulsória, deu-lhe as características próprias conhecidas do imposto sindical, mantidas logo depois pela CLT, como o valor da contribuição (um dia de salário do trabalhador) e sua forma de pagamento (desconto em folha salarial), anunciados pelos arts. 3º e 4º do Decreto-Lei 2.377/1940 (BRASIL, 1940).

A primeira nomenclatura (“imposto sindical”) se deu devido a sua natureza claramente tributária. A alteração ocorreu para “contribuição” a partir da inclusão do art. 217, I no Código Tributário Nacional em 1966 – não porque tivesse perdido a natureza tributária, mas por uma correção da classificação terminológica, uma vez que a doutrina majoritária passou a considerar que o tipo tributário mais adequado conceitualmente não era o de imposto, mas de contribuição tributária⁴.

⁴ Os impostos são uma espécie de tributo. Sua característica fundamental, que os diverge de outras espécies tributárias, é sua condição enquanto tributos não vinculados e de arrecadação não vinculada.

Os impostos são tributos vinculados porque incidem sobre manifestações de riqueza dos cidadãos, que ficam obrigados a contribuir para o Estado, “fornecendo-lhe os recursos de que este precisa para buscar a consecução do bem comum”, sem que esta contribuição tenha um caráter retributivo (contraprestacional) aos contribuintes específicos (ALEXANDRE, 2016, p. 49). Os impostos não têm previsão de nenhuma conduta do Poder Público: basta que o sujeito passivo realize qualquer das situações previstas em lei para que a pessoa política competente esteja autorizada a exigir o imposto correspondente, não se impondo contraprestação direta ao sujeito passivo” (COSTA, 2014, p. 76).

O imposto se sustenta na ideia de solidariedade social, pois, sem receber uma contraprestação específica do Estado, os cidadãos que manifestam riqueza contribuem e os “entes [federados] devem usar tais recursos em benefício de toda a coletividade, de forma que os manifestantes de riqueza compulsoriamente se solidarizem com a sociedade” (ALEXANDRE, 2016, p. 49).

Os impostos são tributos de arrecadação não vinculada porque não têm previsão sobre a destinação de sua arrecadação a esta ou àquela atividade estatal. “Sua receita presta-se ao financiamento das atividades gerais do Estado, remunerando os serviços universais (*uti universi*) que, por não gozarem de referibilidade (especificidade e divisibilidade), não podem ser custeados por intermédio de taxas” (ALEXANDRE, 2016, p. 49).

Posteriormente, sobreveio a edição do art. 149 da Constituição Federal de 1988, que criou as “contribuições sociais de interesse das categoriais profissionais ou econômicas”, instituídas pela União (BRASIL, 1988). Nessa toada, aproveitando a nova categoria de contribuição tributária, a doutrina majoritária começou a entender que a contribuição sindical legal seria uma espécie de contribuição das categoriais profissionais ou econômicas, também chamadas de contribuições corporativas (ALEXANDRE, 2012 p. 59).

A contribuição sindical legal se subsume conceitualmente na classe das contribuições especiais, enquanto tributos vinculados e de arrecadação vinculada, “tendo em vista que são criados para uma finalidade específica e o produto arrecado possui uma destinação vinculada à determinada atividade do sindicato” (OLIVEIRA; SANTOS, 2015, p. 73).

É interessante justificar, em termos tributários, por que a contribuição sindical seria uma contribuição social de interesse das categoriais profissionais ou econômicas, e não outro tipo, como o “imposto” que antes a intitulava:

Não se trata a contribuição sindical de imposto, pois sua receita está vinculada ao sindicato, enquanto o imposto independe de uma atividade estatal relativa ao contribuinte (art. 16 do CTN). Não se assemelha a contribuição sindical à taxa (art. 77 do CTN), pois esta decorre de serviços específicos e divisíveis prestados ou postos à disposição do contribuinte, sendo que, no caso, não há serviços prestados pelo Estado ou postos à disposição pelo último ao contribuinte, mas pelo sindicato. Não corresponde à contribuição de melhoria (art. 81 do CTN), visto que não decorre de obra pública. Tinha, portanto, natureza de contribuição, da espécie contribuição social de interesse das categoriais profissionais ou econômicas, enquadrada no artigo 149 da Constituição (MARTINS, 2018, p. 44-45).

Marcel Cordeiro (2017, p. 18) define a contribuição sindical compulsória como uma das contribuições sociais corporativas, junto daquelas previstas no art. 149 da CRFB. Isto pois, de acordo com o doutrinador, a contribuição sindical seria de interesse de categoriais econômicas ou profissionais, com o objetivo de “financiar certas pessoas jurídicas e favorecer o desenvolvimento da representação, da fiscalização ou até do regular exercício de algumas agremiações”, que neste caso seriam as entidades sindicais.

A mudança do *nomen iuris* de “imposto” para o termo de ‘contribuição’ em 1966 objetivou desassociar a contribuição sindical da ideia de um imposto. Em que pese a contribuição sindical tivesse uma natureza tributária e compulsória até a Lei nº 13.467/2017, era parafiscal (isto é, as receitas arrecadadas não se convertiam aos cofres públicos) e tinham arrecadação vinculada, de maneira que não se adequam ao conceito jurídico de impostos.

Devido a sua compulsoriedade, que destoa a contribuição sindical legal de outros elementos do sistema de financiamento sindical brasileiro, a maioria da doutrina dá natureza tributária e parafiscal a esta contribuição. Esta é a postura, por exemplo, de Daniela Muradas Reis (2011, p. 40), Francisco Luciano Minharro (2006, p. 182), Valentin Carrion (2008, p. 460), Sergio Pinto Martins (1998, p. 138), Rafael Foresti Pego (2012, p. 93) e muitos outros.

Essas eram as características principais da contribuição sindical compulsória antes da Reforma Trabalhista. É relevante entender, também, o histórico de tentativas de reforma da contribuição sindical antes da Lei nº 13.467/2017.

2.1.1 O histórico legislativo de reforma da contribuição sindical antes da Lei nº 13.467/2017

Ao longo da história recente de redemocratização do país, diversas vezes se discutiu uma reforma da contribuição sindical compulsória da CLT, inclusive nas deliberações da Assembleia Constituinte, na década de 80.

Na época, estavam constituídos dois movimentos sindicais. De um lado, a Central Única dos Trabalhadores (CUT), contendo líderes como Luís Inácio Lula da Silva, Jacó Bittar e Olívio Dutra. Do outro lado, estava a Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT), liderada por Arnaldo Gonçalves (Sindicato dos Metalúrgicos de Santos e do Partido Comunista do Brasil), Hugo Peres, José Francisco da Silva (Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura) e Joaquinção (NICOLADELI, 2016, p. 30; QUEIROZ, 2012, p. 33).

Segundo Segatto (1987, p. 59-60), estes dois grupos defendiam correntes ideológicas distintas sobre a estrutura sindical no Brasil: a CGT defendia o modelo sindical brasileiro já existente na época pré-redemocratização, com unicidade, contribuição sindical compulsória e o poder normativo da Justiça do Trabalho. Já a CUT queria outra estrutura, mais favorável ao princípio da liberdade sindical e ao pluralismo sindical, sem contribuição obrigatória e sem poder normativo da Justiça do Trabalho. A CUT pensava em um modelo sindical nos moldes idealizados pela OIT, sobretudo mais compatível com a Convenção Internacional nº 87 (NICOLADELI, 2016, p. 30-31). O posicionamento da CGT era mais “encorpado”, uma vez que sindicatos, federações e confederações apoiavam a manutenção do modelo nacional já vigente (LOURENÇO FILHO, 2011, p. 68-71). Quanto aos partidos políticos, o Partido dos Trabalhadores (PT), o Partido Liberal (PL), o Partido Trabalhista do Brasil (PTB) e o extinto Partido da Frente Liberal (PFL) defenderam a proposta do novo sindicalismo cutista, enquanto o antigo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), o Partido

Democrático Trabalhista (PDT), o Partido Socialista Brasileiro (PSB), o Partido Comunista Brasileiro (PCB) e o Partido Comunista do Brasil (PCdoB) se puseram a favor do sistema sindical brasileiro em vigor (QUEIROZ, 2012, p. 37).

Cada proposta virou uma emenda aglutinativa, sendo que a proposta de manutenção da contribuição sindical compulsória e da unidade sindical – manutenção da estrutura sindical corporativista – foi escolhida por 340 votos contra 103 (QUEIROZ, 2012, p. 37).

Interpretando este momento histórico, Arnaldo Süssekind (2005, p. 1126) assinala que a manutenção da contribuição sindical compulsória e da unicidade sindical derivaram de um acordo exótico entre parlamentares do centro e algumas lideranças sindicais de trabalhadores e de empresários. A partir deste acordo, a Constituição de 1988 conferiu um poder tributário anômalo aos sindicatos.

Em 1987, o ex-Presidente José Sarney enviou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 164/1987, que mantinha uma espécie de contribuição compulsória (isto é, exigida dos trabalhadores filiados e não filiados), mas não instituída por lei e sim aprovada por assembleia geral em virtude de negociação coletiva, dissídio coletivo ou procedimento arbitral, substituindo a então contribuição legal (AROUCA, 2011, p. 11).

Na época, a extinção não foi para a frente, fosse por Lei ou por Constituição; todavia, na visão de Celso Bastos e Ives Gandra da Silva Martins (1989, p. 520), a Constituinte atendeu minimamente, e de certa forma, tal reivindicação, a partir do artigo 8º, IV da Constituição Federal. Tal dispositivo constitucional instituiu a contribuição confederativa em assembleia geral, como um exemplo de financiamento voluntário. Isso permitiria, com o tempo, os sindicatos se adaptarem a um financiamento autônomo, não dependendo da contribuição sindical. Dessa forma, o texto constitucional preparava o terreno, mesmo que timidamente e a longo prazo (indeterminado), para que futuramente uma nova empreitada legislativa (ou do Constituinte derivado) extinguisse a contribuição sindical, quando já houvesse consenso para os atores sindicais e nenhum prejuízo econômico aos sindicatos, que já teriam substituído o efeito financeiro da contribuição legal pelas receitas da contribuição confederativa.

Em 1990, o ex-Presidente Fernando Collor de Melo tentou extinguir a contribuição compulsória por meio de Medidas Provisórias nº 215, de 30 de agosto de 1990; nº 236, de 28 de setembro de 1990; nº 258, de 31 de outubro de 1990; e nº 275, de 30 de novembro de 1990. A tentativa não foi para frente porque as medidas não foram convertidas em lei.

Todavia, o que interessou neste contexto histórico foi o trâmite legislativo da Medida Provisória nº 275 no Congresso Nacional. A casa do Legislativo Federal atendeu à doutrina

majoritária e ao “novo sindicalismo” da CUT, que queriam o fim da contribuição instituída pela CLT, aprovando o Projeto de Lei de Conversão nº 58/90, mas estabelecendo uma extinção gradativa, em um período de transição de cinco anos. O projeto não se concretizou porque o então Presidente da República vetou o texto modificado, pois não queria um período transitório – nas palavras da mensagem do veto, era contra o “adiamento da extinção” (MARTINS, 2018, p. 43-44).

Em 1995, tramitou no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 390/1995, cujo art. 8º extinguiu a contribuição legal e o art. 9º tornava a contribuição confederativa a contribuição compulsória do sistema sindical brasileiro em seu lugar, com características similares como o recolhimento anual e o valor de um dia de salário (AROUCA, 2011, p. 12). Em 1997, o ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso enviou à Casa Legislativa o Projeto de Lei nº 3003/1997, cujo art. 1º previa uma contribuição compulsória negocial, “destinada ao custeio do sistema confederativo”, consistindo “em valor devido por todo integrante da categoria, ainda que não filiado, como retribuição por sua representação em negociação coletiva”, extinguindo a contribuição legal e a substituindo no seu lugar conforme art. 5º (BRASIL, 1997, p. 3). O valor da contribuição e as regras a ela atinentes seriam definidas na assembleia geral, “universal a toda a categoria” (BRASIL, 1997, p. 3). A Confederação Nacional dos Trabalhadores do Comércio, de altíssima representatividade, foi contrária a esta minirreforma sindical, que segunda ela teria a “finalidade de dismantelar com a atual Estrutura Sindical vigente, ao retirar-lhes o seu meio de sobrevivência, que é a 'Contribuição Sindical'” (BRASIL, 1997, p. 25). O projeto não foi para frente.

Em 1998, novamente, o então Presidente Fernando Henrique Cardoso tentou extinguir a contribuição sindical compulsória, com a Proposta de Emenda à Constituição nº 623. A exposição de motivos da Proposta explicava que o “imposto sindical é típico do regime corporativo e agride frontalmente o princípio da liberdade sindical” (BRASIL, 1999, p. 40996). Desta vez, a intentada legislativa buscava uma reforma sindical mais ampla, findando a unicidade sindical e a representação por categoria em prol de um sistema de pluralidade, em que representados seriam apenas os associados e estes contribuiriam por assembleia geral não categorial. A Proposta também não vigorou.

Os fracassos nestas investidas se deram porque, embora boa parte dos sindicalistas apoiassem o “novo sindicalismo” da CUT, não eram a maioria. A maioria dos atores sindicais se mantinha conservadora à estrutura sindical de Estado, que era consenso de todas as centrais sindicais, com exceção da CONLUTAS e da CUT (AROUCA, 2012, p. 89). No início dos anos 2000, doze das quatorze confederações, três das cinco centrais sindicais (total que existia

na época) e sindicatos de todas as categoriais e regiões do Brasil se opunham à extinção da contribuição sindical (AROUCA, 2011, p. 7). Brito Filho (2018, p. 88) reconhece que o modelo sindical de Estado foi “mantido pela vontade dos próprios integrantes do movimento sindical”.

A historiadora Angela Maria de Castro Gomes (2002, p. 62) explica que não foi interessante aos trabalhadores nem aos empresários aproveitar a oportunidade “de toda a crítica veiculada pelo movimento do novo sindicalismo desde 1978, e de todas as críticas que se acumulavam desde os anos 1930” para desmontar o modelo sindical corporativista, pois ele facilitava as negociações trabalhistas:

Estudos já analisaram as razões para tal fato, apontando a entrada e a utilização, pelas novas lideranças, da antiga estrutura sindical como uma razão decisiva. A opção pelo sindicalismo corporativista facilitava as negociações tanto com o empresariado quanto com o Estado, o que fez com que a unidade e o imposto sindical não fossem mais tão questionados, restando apenas a denúncia à tutela estatal. (GOMES, 2002, p. 62)

Posteriormente, em 2003, durante o 1º Governo Lula, foi instalado o Fórum Nacional do Trabalho (FNT), com o objetivo de promover um debate amplo para uma reforma sindical e trabalhista, envolvendo a sociedade civil, atores sindicais e acadêmicos. O FNT ocorreu a nível estadual e nacional, realizando diversas conferências, seminários, oficinas e ciclos de debates com mais de 20 mil participantes (ALMEIDA, 2007, p. 57). Pode-se afirmar que houve um enfrentamento plural, democrático e tripartite com presença do Estado, representantes dos trabalhadores e dos empregadores, muito diferente da Reforma Trabalhista, que não foi antecedida de debates amplos, não promovendo participação deliberativa das entidades sindicais e outros atores sindicais⁵.

Foi um consenso no FNT a extinção da contribuição sindical de forma gradual, e sua substituição pelas contribuições associativa e negocial. O Relatório Consolidado da Secretaria Especial do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do FNT, representando a postura governista, queria um período transitório de 5 (cinco) anos, eliminando-se percentualmente a arrecadação da contribuição sindical conforme os beneficiários de sua distribuição (BRASIL, 2003, p. 5). Contudo, o relatório final geral do FNT, enviado ao Congresso Nacional como uma proposta não solene para mudança legislativa, previu uma transição de 3 (três) anos (FÓRUM NACIONAL DO TRABALHO, 2004, p. 40). Inspirado

⁵ Sobre isso, ver subcapítulo “2.2.1 A posição doutrinária sobre a facultatividade da contribuição sindical após a Lei nº 13.467/2017”.

no relatório do FNT, o Poder Executivo Federal submeteu ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional nº 369/2005, contendo as ideias de reforma sindical que foram consentidas no Fórum (NICOLADELI, 2016, p. 143).

Embora a proposta não tenha vingado no Poder Legislativo naquele momento, o Governo Federal propôs no Congresso Nacional a regulamentação das Centrais Sindicais, culminando na Lei nº 11.648 de 2008, cujo art. 7º intencionava o fim da contribuição sindical compulsória em um prazo no futuro (então indeterminado), com sua substituição pela contribuição negocial:

Art. 7º Os arts. 578 a 610 da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943, vigorarão até que a lei venha a disciplinar a contribuição negocial, vinculada ao exercício efetivo da negociação coletiva e à aprovação em assembléia geral da categoria (BRASIL, 2008).

Claramente, a intenção do Poder Executivo foi de manter a contribuição sindical legal transitoriamente até a implementação da contribuição negocial, defendida desde a época da Constituinte. O objetivo era migrar a contribuição legal pela negocial.

Azevedo Neto (2016, p. 228-229) contribuiu com uma resenha de outros ensaios legislativos pelo fim da compulsoriedade da contribuição sindical, ou sua extinção em si, que também não tiveram êxito:

A PEC 71/1995, ainda em trâmite, mas sem movimento, pretende excluir a possibilidade de cobrança de não filiados, alterando a redação do art. 8.º, IV, para a seguinte: "é vedada a fixação de qualquer contribuição compulsória dos não filiados a associação, a sindicato ou a entidade sindical". A justificativa da proposta se baseia na incompatibilidade entre a cobrança compulsória e a liberdade de associação e de sindicalização, bem como na contradição entre o princípio da autonomia sindical e a contribuição obrigatória. 20 Apensada à referida PEC, encontram-se as PEC 102, também de 1995, e a 252/2000, ambas com a abrangência mais ampla, eliminando a unicidade sindical e a contribuição compulsória, a PEC 247/2000, que além de extinguir a contribuição compulsória, proíbe expressamente a realização de descontos em folhas de pagamento quando não autorizados pelo empregado, e, por fim, a PEC 305/2013, alterando tanto o art. 8.º, IV, quanto o caput do art. 149 da CF/1988, para extinguir, definitivamente, a previsão da contribuição sindical compulsória. Entretanto, não se veem movimentações efetivas visando à aprovação dessas propostas.

No campo infraconstitucional, o PL 2.424/2007, 21 da Câmara dos Deputados, busca alterar a CLT e estabelece a facultatividade das contribuições sindicais e passa a exigir a manifestação expressa de vontade do empregado para a cobrança, modificando, para tanto, os dispostos nos arts. 578 e 579 do Texto Celetário.

Ante o exposto, constata-se que a maioria das tentativas de mudanças normativas sobre a contribuição sindical legal anteriores à Lei nº 13.467/2017 objetivavam a extinção dessa e sua substituição por uma cota de solidariedade (fosse enquanto contribuição

confederativa, negocial ou inominada), que seria aprovada em assembleia geral e aplicável a toda a categoria representada, e não instituída por lei. Nas suas peculiaridades, essas tentativas atendiam às reivindicações acadêmicas e do novo sindicalismo brasileiro pelo fim da contribuição sindical legal, com transição e substituição de receita. Mesmo os sindicalistas conservadores que sempre foram contrários à extinção da contribuição sindical legal, no FNT, consentiram com a extinção da contribuição, desde que fosse gradual e substituída por outra receita que preservasse o custeio sindical.

Por sua vez, além do histórico legislativo de reforma da contribuição sindical compulsória⁶, que também pode ser referido como um histórico de posicionamentos institucionais críticos a essa contribuição, insurge verificar os posicionamentos da doutrina e da jurisprudência da época sobre o “imposto sindical”⁷, em especial sobre a sua compulsoriedade, no seu tratamento jurídico pré-reforma pela CLT.

2.1.2 A posição doutrinária sobre a compulsoriedade da contribuição sindical antes da Lei nº 13.467/2017

A controvérsia sobre a convencionalidade da contribuição sindical não é apenas recente, após a Reforma Trabalhista, quanto ao seu caráter facultativo. Antes, quando compulsória, a possível inconveniência do “imposto sindical” já havia sido suscitada por

⁶ Este subcapítulo se propôs a sintetizar o histórico legislativo da reforma da contribuição sindical *antes* da Lei nº 13.467/2017, até porque, em termos metodológicos deste estudo, o recorte temporal é o marco da vigência da chamada “Reforma Trabalhista”, conforme esclarecido na Introdução. Nesse sentido, optou-se por não incluir a Medida Provisória nº 873/2019, ainda mais considerando que a mesma caducou antes mesmo da elaboração do presente estudo.

A MP 873 alterou as redações dos artigos 545, 578, 579 e 582 da CLT, e incluiu o art. 579-A, todas com a exegese de tornar expresso em lei que todas as contribuições sindicais (assistencial, negocial, legal e associativa) seriam facultativas, mediante autorização prévia, voluntária, individual e expressa do empregado. A Medida em questão impedia que a autorização pudesse ser realizada por negociação coletiva ou assembleia geral. Além disso, impedia a cobrança pelo *check off system* (desconto em folha salarial), determinando que o pagamento das contribuições sindicais se daria por boleto bancário ou equivalente eletrônico, na forma do *caput* do art. 582 (BRASIL, 2019).

A MP em comento gerou críticas na doutrina quanto ao seu cabimento jurídico, considerando que não havia a urgência e a relevância necessárias do tema para que ele fosse tratado por medida provisória e não pelo rito ordinário e regular do projeto de lei. Por exemplo, essa foi o posicionamento de Garcia (2019).

A medida perdeu a validade em 28/06/2019, após não ser votada pelo Congresso Nacional.

⁷ O autor esclarece que está ciente que essa nomenclatura (“imposto”) não é mais tecnicamente adequada, conforme explicado no próprio texto, nesta mesma seção. No entanto, o autor recorrerá por vezes a essa expressão, sempre entre aspas para demonstrar que a emprega figurativamente, como recurso linguístico e estilístico para evitar a sonoridade ruim de repetir constantemente a expressão “contribuição”. Recurso semelhante ocorre em muitos textos sobre Direito Constitucional, quando se substitui o termo “Constituição” por “Carta” (“Carta Constitucional”, “Carta Magna”), embora a Constituição Federal de 1988 não seja tecnicamente uma carta.

boa parte dos sindicalistas (como os *cutistas*) na década de 80, conforme trazido no subcapítulo anterior⁸.

Naquela oportunidade, os sindicalistas suscitaram a incompatibilidade material da estrutura sindical brasileira – dentre os motivos, a obrigatoriedade da contribuição sindical – com o princípio da liberdade sindical plena e com a Convenção n° 87 da OIT. Este posicionamento faz eco com várias vozes da doutrina trabalhista pátria, que levantaram esta hipótese de inconveniência em diversas oportunidades entre as décadas de 80 e 2010.

De acordo com Maurício Godinho Delgado (2014, p. 108), a matriz parafiscal da contribuição sindical antes da Reforma Trabalhista “atrai acerbadadas críticas quanto à agressão que propiciaria aos princípios da liberdade associativa e da autonomia dos sindicatos”.

Adorno Júnior (2010, p. 100), em texto da época pré-Reforma, explica que a contribuição sindical compulsória fazia parte do modelo corporativista, pautado na organização sindical por categorias, na unicidade sindical e na contribuição sindical compulsória. O autor defende que estes princípios “não se coadunam com o modelo de ampla liberdade sindical, cujas facetas são a liberdade individual (de filiação ao sindicato), a liberdade de organização sindical (coletiva) e a autonomia sindical (administração independente)” (ADORNO JUNIOR, 2010, p. 100).

A exigência de contribuição a todos os integrantes da categoria não coaduna com o direito natural de associação (DONATO, 1972/1973, p. 26). A posição é compartilhada por Arion Sayão Romita (2007, p. 670), segundo o qual fere a liberdade de associação compelir o trabalhador a manter uma entidade apenas porque ela representa a categoria. Zoraide Amaral de Souza (2008, p. 117) identifica uma incompatibilidade entre a contribuição sindical obrigatória e o princípio da liberdade sindical tendo em vista sua extensão a não filiados, similantemente a Oliveira e Santos (2015, p. 78), segundo as quais “a cobrança de contribuições obrigatórias fere o princípio da liberdade sindical, por ser incompatível com o direito dos trabalhadores de se filiarem ou não se filiarem”, sob o prisma da Convenção n° 87 da OIT.

De forma análoga, Arnaldo Lopes Sússekind (1998, p. 54) explicita que a vinculação do não-associado à contribuição sindical compulsória afronta o princípio da liberdade sindical. Em outra obra, o autor deixou ainda mais claro seu posicionamento:

⁸ Vide seção “2.1.1 O histórico legislativo de reforma da contribuição sindical antes da Lei n° 13.467/2017”.

A Assembleia Constituinte brasileira de 1988, apesar de ter cantado em prosa e verso que asseguraria a liberdade sindical, na verdade a violou, seja ao impor o monopólio de representação sindical e impedir a estruturação do sindicato conforme a vontade do grupo de trabalhadores ou de empresários, seja ao obrigar os não associados a contribuir para a associação representativa de sua categoria (SÜSSEKIND, 2004, p. 364).

Em notável revisão histórica do modelo sindical brasileiro desde sua institucionalização na Era Vargas, Sayonara Grillo Coutinho Leonardo da Silva (2014, p. 259) afirma que “não é possível observar um desenho institucional ótimo fundado na autonomia e na liberdade sindical”. Isto se devia ao modelo corporativista, de paternalismo estatal, que é sustentado pelo controle de registro e alta regulamentação estatal, pela unicidade sindical, pela representação por categoria e pela contribuição sindical obrigatória:

Em breve síntese, ao Estado cabia reconhecer o sindicato, conceder-lhe personalidade jurídica, vigiar seu funcionamento (por múltiplas e variadas formas, desde a análise de relatórios anuais sobre os acontecimentos sociais, financeiros e associativos da entidade ou por outros mecanismos de interferência). Adotou-se um sistema confederativo, que constringe a liberdade sindical coletiva, pois a agregação das entidades sindicais somente poder-se-ia estabelecer no planejamento do Estado e no limite das categorias (federações e confederações sindicais), vedadas as denominadas centrais sindicais. Foi determinada a instituição da “contribuição sindical obrigatória”, que atribui às entidades sindicais reconhecidas recursos compulsoriamente descontados dos integrantes do sistema produtivo – trabalhadores e empregadores, e destinados aos sindicatos, federações, confederações e ao próprio Ministério do Trabalho, e foi proibida a sindicalização dos funcionários públicos, sejam federais, estaduais ou municipais (SILVA, 2014, p. 7-8).

Embora entenda que após a Constituição de 1988 o direito sindical brasileiro teve mudanças significativas em ampliação da liberdade sindical no Brasil (como o fim das intervenções estatais para registro dos sindicatos), a autora ainda identifica no modelo sindical nacional um viés corporativista pelos institutos jurídicos que não tinham sido revistos até aquele momento, como a unicidade sindical e a compulsoriedade da contribuição sindical.

Para a pesquisadora, a contribuição sindical obrigatória foi panorama do “retrocesso institucional mais grave” após a redemocratização, pois o financiamento das entidades sindicais foi pretexto para o Estado interferir na vida sindical por meio da Orientação Normativa nº 01 (SILVA, 2014, p. 264-265)⁹.

⁹ A Orientação Normativa nº 01 do Ministério do Trabalho e Emprego, de 25 de agosto de 2011, dispõe sobre método de lançamento contábil dos recursos financeiros provenientes da arrecadação da contribuição sindical, a serem lançados pelos Sindicatos. O método previsto envolve a separação dos valores em conta bancária própria, a fim de assegurar a transparência de sua aplicação. No seu art. 2º, a Orientação Normativa determina que tal ajuste nos procedimentos de escrituração contábeis sindicais devia ser adotado de forma facultativa a partir de sua publicação e, de forma obrigatória, a partir de 01 de janeiro de 2012.

Dentro do modelo sindical estadista brasileiro, a contribuição sindical obrigatória serve para a intervenção estatal nos sindicatos, sendo a principal contrapartida “conferida pelo Estado aos sindicatos para o atrelamento, que lhe foi imposto” (SOUTO MAIOR; SEVERO; YAMAMOTO, 2019).

Para Francisco Gérson Marques de Lima (2014, p. 146 e 147-149), o modelo sindical após a Constituição Cidadã e antes da Reforma Trabalhista era de liberdade sindical contida ou parcial. Embora tenha retirado a intervenção e a interferência estatais nas ações sindicais, a Constituição manteve a unicidade sindical e a compulsoriedade da contribuição sindical, como impeditivos para o Brasil seguir o modelo sindical ideal da OIT. O resultado disto, segundo o autor, são organizações sindicais pouco representativas, e cômodas com o custeio e a representatividade única garantidos por lei.

Embora a estrutura sindical brasileira após a Constituição de 1988 tenha se afastado dos mecanismos de controle e coerção predominantes nos períodos antidemocráticos, ainda assim não incorpora a pluralidade, a autonomia e a plena liberdade sindical devido ao modelo de monopólio da representação e da contribuição sindical compulsória (POCHMANN, 2022, p. 102-103).

Carlos Henrique Horn (2009, p. 59), embora também reconheça uma ruptura parcial da Constituição de 1988 com o modelo sindical corporativista a ela anterior (ao pôr fim à interferência direta do Poder Executivo na administração e na gestão sindicais), preservou diversos traços essenciais do corporativismo, dentre eles o acesso a fontes de financiamento tributário – ou seja, a contribuição sindical compulsória.

De sua banda, Sandro Lunard Nicoladeli (2017, p. 205) leciona que, após a Constituição de 1988, instaurou-se no Brasil um modelo sindical livre de intervenção estatal; porém é necessária a revisão de resquícios corporativistas previstos na CLT que restringem a liberdade sindical, a exemplo da contribuição sindical obrigatória.

Azevedo Neto (2016, p. 231) criticou, no momento logo anterior à alteração legislativa de 2017, a contribuição sindical compulsória, considerando-a incompatível com a Convenção n° 87 da OIT.

Para Maria Rosaria Barbato e Flávia Souza Máximo Pereira (2015, p. 205), o modelo sindical do Brasil, composto pela unicidade sindical e o sistema de financiamento compulsório e genérico de toda a estrutura faz com que a liberdade sindical exista na legislação brasileira, porém de forma incompleta e em desconformidade com a Convenção n° 87 da OIT.

Segundo Maristela Basso e Fabrício Polido (2012, p. 210), as características do modelo sindical brasileiro, com a unicidade sindical, a instituição compulsória da contribuição sindical e a divisão em categorias, consideradas isoladamente ou em conjunto, não concretizam a liberdade sindical plena preconizada nos tratados internacionais em matéria de direitos humanos e direito do trabalho.

Marcio Tulio Viana (2004b, p. 54) critica a contribuição sindical obrigatória, que permitia aos sindicatos existirem mesmo sem ter a menor representatividade, o que, segundo o autor, desgastou a imagem dos sindicatos e colaborou para a crise sindical no Brasil na década de 2000. Segundo o autor, “todos os problemas resumir-se-iam à herança de Vargas - a unicidade, o ‘imposto’, o poder normativo, a organização por categorias”, sem os quais “tudo seriam flores” (VIANA, 2004b, p. 56).

Para o mesmo autor, em outro texto (VIANA, 2002, p. 176), a contribuição sindical obrigatória, o poder normativo da Justiça do Trabalho e a unicidade sindical são resquícios do período pré-Constituição de 1988, em que pese importantes avanços tenham se conquistado na autonomia privada coletiva. Assim, a liberdade sindical individual é quase completa no período democrático, somente não sendo plena devido a estes obstáculos institucionais:

Como sabemos, muita coisa mudou com a Constituição de 1988 - a começar da autonomia privada coletiva. O Estado já não pode intervir ou interferir na vida sindical, e, por isso mesmo, também não dá “cartas de reconhecimento”, nem “enquadra” os sindicatos segundo os seus critérios. Além disso, o direito de greve se ampliou. Mas a Justiça do Trabalho ainda tem poder normativo, os sindicatos ainda cobram o “imposto” anual e o princípio da unicidade sindical continua.

A liberdade sindical individual é quase completa. O trabalhador pode escolher entre ser ou não sindicalizado, embora não possa escolher entre um sindicato e outro. Já a liberdade sindical coletiva permanece restrita. Os trabalhadores não podem se organizar segundo os seus próprios critérios, embora possam fazê-lo de acordo com os da lei.

É verdade que, na prática, mesmo isso já tem mudado. Assim é que a própria jurisprudência tem limitado o poder normativo, muitos sindicatos têm se recusado a receber o “imposto” e - apesar do princípio da unicidade - temos hoje cerca de 14 mil sindicatos, além de 13 centrais sindicais (VIANA, 2002, p. 176).

Na proposta de reforma sindical comentada pelo autor na época, já se tentava extinguir a contribuição sindical compulsória, gradualmente, em um prazo de três anos (VIANA, 2004b, p. 65).

Carvalho Neto (2001, p. 74-75) apoiava esta mesma reforma para o fim da contribuição sindical compulsória no prazo de três anos, correspondente ao mandato sindical, com a ratificação da Convenção nº 87 da OIT pelo Brasil. Caso não fosse dado um lapso temporal de transição e a contribuição obrigatória fosse extinta imediatamente, o autor

alertava sobre o risco de que inúmeras organizações sindicais em todos os graus de representação desaparecessem, seguido de um *boom* descontrolado de novas entidades disputando a divisão da base territorial.

De acordo com Armando Boito Jr. (1991, p. 26-27), a estrutura sindical no Brasil se trata de uma estrutura de Estado que reproduz práticas reiteradas de dependência político-ideológica do sindicalismo perante o aparato de Estado e a legalidade burguesa. Para o pesquisador, alguns elementos sustentam a dependência político-ideológica do sindicalismo perante o Estado, dentre elas o financiamento tributário dos sindicatos oficiais – isto é, a contribuição compulsória prevista em lei.

Amauri Mascaro Nascimento (1989, p. 76) elucida que o sistema de organização sindical do Brasil após a Constituição Federal de 1988 é contraditório, porque “tenta combinar a liberdade sindical com a unicidade sindical imposta por lei e a contribuição sindical oficial”.

Em outro texto, o autor é ainda mais incisivo sobre a incompatibilidade da contribuição compulsória com a liberdade sindical e o Direito Internacional do Trabalho:

O Brasil, até o início do ano 2000, não ratificou a Convenção n. 87 da OIT. As suas leis com ela atritam. A Constituição de 1988 proíbe mais de um sindicato da mesma categoria na mesma base territorial. Com isso, impõe um modelo sindical obrigatório, enquanto a Convenção n. 87 defende um modelo sindical espontâneo. Nossa Constituição, seguindo tradição que vem desde o Estado Novo, autoriza a cobrança compulsória, pelos sindicatos, da contribuição sindical de todos os trabalhadores, sócios ou não do sindicato. A Convenção n. 87 assegura a liberdade individual de ingressar ou não num sindicato. Cobrar, compulsoriamente, uma contribuição de quem não é sócio não é compatível com essa garantia da Convenção n. 87 (NASCIMENTO, 2005, p. 102).

Nesse sentido, a contribuição sindical seria incompatível com o princípio da liberdade sindical. Esta posição é compartilhada por Marcio de Almeida Farias (2005):

Sobre a contribuição sindical, temos a dizer, primeiramente, que ela é compulsória. Isto significa dizer que todos os membros da categoria, seja esta profissional ou econômica, são obrigados a contribuir. Todos os empregados e todos os patrões são obrigados a contribuir. Por isso, podemos afirmar que sua existência é mais uma contradição de nosso modelo sindical, pois de um lado garante a liberdade de filiação, desfiliação e não-filiação (inciso V, artigo 8º), mas de outro não garante a liberdade de não-contribuição. Revela-se, portanto, como mais uma afronta ao princípio da liberdade sindical, apregoado pela Convenção n. 87 da OIT.

Orlando Gomes e Elson Gottschalk (1991, p. 660) afirmam que a contribuição sindical representa uma “deformação legal do poder representativo do sindicato”, haja vista que

autoriza o Estado a impor recursos tributários aos sindicatos, “à guisa de estar legislando em nome do sindicato”.

Para Ana Virgínia Moreira Gomes e Antônio Alfeu da Silva (2016, p. 50), a contribuição sindical compulsória é uma violação da liberdade sindical e uma das principais causas do comodismo dos sindicalistas no Brasil e dos sindicatos de gaveta (aqueles que são constituídos apenas formalmente, sem representatividade real alguma, não lutando pelos direitos individuais e coletivos dos trabalhadores da categoria, mas auferindo as receitas da contribuição sindical). Tal leitura social também é feita por vários dos outros pesquisadores já citados, que veem na contribuição sindical obrigatória um dos motivos da crise sindical brasileira e sua falta de representatividade pela causa dos trabalhadores.

Renata Queiroz Dutra (2016, p. 291) compreende que a obrigatoriedade do “imposto sindical”, conforme prevista pela CLT antes da Reforma Trabalhista, não é compatível com a Convenção nº 87 da OIT, pois não agrega a densidade de sentido da liberdade sindical, sendo um resquício do antigo modelo taylorista e fordista, com traços de autoritarismo.

Essa incompatibilidade da contribuição sindical compulsória seria um dos preceitos impeditivos da ratificação da Convenção nº 87 da OIT pelo Brasil, uma vez que a compulsoriedade contraria a plena liberdade sindical propagada pela referida Convenção (DUARTE; MORAES, 2016, p. 61).

A incompatibilidade da contribuição sindical obrigatória com o princípio da liberdade sindical conforme declarado na Convenção nº 87 da OIT também é a posição de Iennaco (2002, p. 116), por implicar em “forma indireta de participação compulsória na vida da associação” e formar um “claro vínculo entre a estrutura sindical e o Estado”.

Para Gomes (2015, p. 242), a contribuição sindical obrigatória (ao lado da unicidade sindical) restringem a liberdade sindical e violam a Convenção nº 87 da OIT. A compulsoriedade serve a um sistema de sindicalismo de Estado com limitação da autonomia sindical, porque

os sindicatos, federações, confederações e centrais sindicais mantêm-se na dependência do Governo, eis que lhes propicia, meios para captação de recursos financeiros, apesar de também retirar, de todos eles, a motivação necessária para agir em favor de seus associados, quer contra os interesses patronais, quer contra os interesses do próprio Estado (GOMES, 2015, p. 242-243).

Otávio Pinto e Silva (1999, p. 200) defende o fim da contribuição sindical compulsória, por ser incompatível com o art. 2º da Convenção nº 87 da OIT, que preceitua

que cabe aos trabalhadores escolherem se filiar ou não a um sindicato sob a única condição de se conformarem com os seus estatutos:

A quarta medida sugerida é o fim da contribuição sindical compulsória, que não se justifica em um sistema de pluralidade sindical, uma vez que os trabalhadores e os empresários devem ter o direito de se filiar à organização sindical de sua escolha, com a única condição de se conformarem com os seus estatutos.

O art. 2º da Convenção 87 consagra o direito do indivíduo aderir ou não à entidade sindical, isto é, não impõe um dever de sindicalização; de tal forma, a obrigação de pagar uma contribuição ao sindicato pressupõe o ato voluntário de filiação.

A liberdade sindical é, portanto, incompatível com a imposição (por via legal ou constitucional) do pagamento da contribuição sindical obrigatória: se a sindicalização é um direito, a contribuição não pode ser uma obrigação. Nesse contexto, mostra-se imprescindível a revogação do inciso IV do art. 8º da Constituição, bem como de todo o Capítulo III, do Título V, da CLT.

A violação da liberdade sindical pela contribuição sindical compulsória também foi posicionamento da Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (ANAMATRA), no XV Congresso Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (CONAMAT), firmado na Tese nº 11:

Tese 11) A INCONVENCIONALIDADE DA CONTRIBUIÇÃO SINDICAL. LIBERDADE SINDICAL. CONTRIBUIÇÃO SINDICAL – PROTOCOLO DE SAN SALVADOR. INCONVENCIONALIDADE A liberdade sindical deve ser compreendida com lentes que maximizam a dignidade da pessoa humana (CF, art. 1º, III) e focalizam a construção de uma sociedade livre, justa e solidária (CF, art. 3º, I), dando-se cor, brilho e nitidez ao valor social do trabalho (CF, art. 1º, IV). Nessa perspectiva, o artigo 8º do Protocolo de San Salvador, incorporado ao ordenamento jurídico pátrio pelo Decreto nº 3.321/99, afastou a eficácia de todas as regras celetistas que disciplinam o recolhimento da contribuição sindical, ao fundamento de que a liberdade sindical consagrada no referido tratado internacional é incompatível com a instituição por lei da obrigatoriedade do custeio do sistema sindical (ANAMATRA, 2015, p. 178).

A partir das posições expostas, extrai-se várias consequências negativas da obrigatoriedade da contribuição, no campo jurídico (em razão da violação ou incompatibilidade com o Direito Internacional do Trabalho, mormente o princípio fundamental da liberdade sindical) e na seara prática (pouca representatividade sindical, pouca ação sindical). Embora essas consequências sempre tenham sido de conhecimento da doutrina majoritária (conforme os autores já referidos) e dos sindicalistas, Ana Virgínia Moreira Gomes e Antônio Alfeu da Silva (2016, p. 51) lembram que a discussão sobre o fim da contribuição sindical compulsória não avançava antes da Reforma Trabalhista pelo temor de muitos sindicalistas de que a extinção deste tipo contributivo fosse afetar fatalmente a sobrevivência financeira dos sindicatos. Esse medo de enfraquecimento e de fragmentação dos sindicatos foi um dos maiores argumentos ventilados pela CGT nas deliberações da

década de 80, em defesa pela manutenção do modelo sindical corporativista, conforme a releitura histórica de Nicoladeli (2016, p. 32).

Todavia, o que se observa com a contribuição sindical é justamente a concretização daquilo que os sindicalistas temiam que acontecesse sem ela: o enfraquecimento e a fragmentação dos sindicatos. Em uma interessante revisão estatística oficial, Horn (2009, p. 64) explica, com tabelas bem ilustrativas, que houve, a partir de final da década de 80, um aumento exponencial constante do número de sindicatos no Brasil nas mais diversas categoriais profissionais e econômicas – de empregados urbanos, empregadores urbanos, empregados rurais, empregadores rurais e profissionais liberais. Por exemplo, o total de sindicatos urbanos registrados (englobando todos os setores) subiu de 2.461 para 6.375 entre 1987 e 2001 (HORN, 2009, p. 71). Contudo, houve uma relativa estabilidade na taxa de sindicalização total de trabalhadores no mesmo período (v. HORN, 2009, p. 76), não acompanhando o *boom* dos sindicatos, de maneira que a taxa média de número de associados por sindicato caiu aproximadamente 40% (quarenta por cento) (HORN, 2009, p. 73).

Em outras palavras, surgiram muitos sindicatos e poucos associados para cada, deixando cada sindicato bem menos representativo do que era, enfraquecendo os sindicatos e gerando o fenômeno cunhado por Horn de atomização sindical (que é basicamente a fragmentação tanto temida se houvesse o fim do “imposto sindical”). A atomização consiste na expansão do número de sindicatos e na redução no número médio de associados por sindicato (HORN, 2009, p. 73).

O aumento do número de sindicatos se deu no contexto após a Constituição de 1988, em que se desburocratizou democraticamente o registro sindical, facilitando a criação de sindicatos. Embora a princípio o movimento pareça positivo, ele produziu sindicatos fracos e fragmentados à medida que a garantia do recurso da contribuição sindical legal incentivou registros de sindicatos (quase) sem atuação.

Essa foi a crítica feita pelo Ministério do Trabalho e Emprego do 2º Governo Lula (BRASIL, 2003b), que, analisando o panorama, culpou “o fim dos controles políticos e administrativos dos sindicatos, as facilidades para a obtenção de recursos financeiros compulsórios e a manutenção da unicidade” por esta atomização (ou, no termo do Ministério, “pulverização sindical”). O órgão identificou que a referida pulverização enfraqueceu a representação dos trabalhadores e dos empregadores e desencadeou um artificialismo da vida sindical brasileira (BRASIL, 2003a).

O fenômeno de enfraquecimento dos sindicatos e de sua fragmentação (ou atomização na acepção de Horn) também foi observada por Zenaide Amaral de Souza (2008, p. 137-138),

ao constatar que o benefício financeiro da contribuição sindical fez aparecer diversas novas entidades sindicais sem qualquer representatividade, “irregularmente criadas pelo simples registro nos Cartórios de Registro Civil das Pessoas Jurídicas”, o que favorece a criação de falsos sindicatos. Corroborando tal percepção da autora, Oliveira e Santos (2015, p. 80) destacam, a partir de uma consulta de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em convênio com o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e com a interveniência do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT), que 30% (trinta por cento) dos sindicatos registrados civilmente no Brasil em 2001 não possuíam registro perante o MTE.

Em uma releitura histórica mais *macro*, a partir do momento histórico global e do direito comparado, Romita (2013, p. 5-6) esclarece que o modelo sindical de Estado no Brasil surgiu no Estado Novo de Getúlio Vargas, inspirado em um contexto de movimentos autoritários na Europa, entre os quais o nazismo na Alemanha, o fascismo na Itália, o nacional-sindicalismo na Espanha, e o corporativismo em Portugal. Nesse cenário internacional, a estrutura sindical brasileira foi instituída pela Ditadura Vargas no Decreto nº 19.770/1931, à semelhança do modelo sindical dos outros países, com subjugação dos sindicatos ao poder público, como um instrumento do Estado (PUECH, 1975, p. 40), ou um órgão público, sem qualquer autonomia (SANTOS, 1993, p. 191), modelo que foi consolidado com o advento logo depois da Carta de Constitucional de 1937 (MAGANO, 1990, p. 45). Com essa roupagem, inspirada no fascismo de Mussolini, que sobreveio a CLT em 1943 (AROUCA, 2013, p. 13).

Devido a essas influências no corporativismo, o modelo sindical brasileiro desenhou as linhas gerais da Justiça do Trabalho embebida na lei italiana nº 563/1926, a qual preceituava a representação classista dos seus órgãos e o poder normativo no julgamento dos dissídios coletivos (ROMITA, 2013, p. 7).

Ainda, a doutrina entende que a contribuição sindical compulsória nos moldes anteriores à Reforma Trabalhista seria uma violência à liberdade sindical e individual (STÜMER, 1999, p. 119).

Outros doutrinadores também criticam negativamente a compulsoriedade da contribuição sindical, como Cavalcante (2013, p. 39) e Antonio Carlos Neto (2009, p. 132). Este último vê no fim do “imposto sindical” (junto a outras medidas) um pressuposto fundamental para a liberdade e a autonomia sindical no Brasil (CARLOS NETO, 2009, p. 137-138). Todavia, o pesquisador adverte que a extinção da contribuição sindical compulsória, se feita de forma abrupta ou imediata, acarretaria a extinção dos próprios

sindicatos; e defende um período de transição para a sua erradicação derradeira (CARLOS NETO, 2009, p. 138-139).

Barison (2014, p. 25) afirma que a contribuição sindical obrigatória dá espaço a “sindicatos de carimbo”, que enriquecem relativamente com a contribuição legal, mas são pouco ou nada ativos. O mesmo autor vê na contribuição instituída pelo sindicalismo de Estado uma forma de que os trabalhadores organizados não superem uma consciência *tradeunionista* (BARISON, 2014, p. 211) – o que, dentro da teoria de Lenin, em linhas gerais, significaria uma luta por direitos trabalhistas em uma pretensa “neutralidade ideológica”, sem uma consciência política revolucionária que pudesse realmente libertar os trabalhadores da exploração capitalista.

Já Daniela Muradas Reis (2011, p. 30-31) identifica uma incompatibilidade da contribuição sindical compulsória com a liberdade de sindicalização, além de encontrar atritos com a autonomia sindical – sobretudo o direito à autorregulamentação –, que assegura aos sindicatos a submissão exclusiva a seus próprios estatutos, enquanto que a parafiscalidade da contribuição sindical legal “supõe o exercício de funções públicas delegadas e a afetação de sua destinação ao cumprimento dos misteres públicos delegados”.

No entanto, a pesquisadora observa que o problema da contribuição sindical não é apenas o seu caráter obrigatório. Em relevante análise das disposições legais históricas do “imposto sindical”, Daniela Muradas Reis encontra uma forte intervenção estatal na minuciosa regulação da arrecadação, repartição, destinação e fiscalização da contribuição sindical legal.

Várias são as regras corporativas neste sentido. A legislação dispõe o agente arrecador da contribuição (o Banco do Brasil no Decreto-Lei nº 298/1942 e na redação original do art. 586 da CLT, depois a Caixa Econômica Federal na redação da Lei nº 6.386/1976, que vigora até hoje). A legislação trabalhista não se limita a prever o tipo contributivo, mas também fixa seu valor, o mês de seu vencimento, o recolhimento pelo patrão, o desconto em folha, o depósito pelo empregador na rede bancária, o percentual exato de repartição a cada entidade dentro do sistema confederativo e a destinação de parte a um Fundo Social Sindical (posteriormente denominado “Conta Especial Emprego e Salário”).

A intervenção do Poder Público na administração financeira da contribuição sindical também invade o campo da atuação prática das associações sindicais. Daniela Muradas Reis (2011, p. 23) elucida que desde o Decreto-Lei nº 298/1942 até a CLT, os sindicatos apenas podem gozar da receita financeira da contribuição compulsória para as finalidades taxativamente previstas pela legislação de regência.

A previsão é substanciada pelo art. 592 da CLT (BRASIL, 1943):

Art. 592 - A contribuição sindical, além das despesas vinculadas à sua arrecadação, recolhimento e controle, será aplicada pelos sindicatos, na conformidade dos respectivos estatutos, usando aos seguintes objetivos:

I - Sindicatos de empregadores e de agentes autônomos:

- a) assistência técnica e jurídica;
- b) assistência médica, dentária, hospitalar e farmacêutica;
- c) realização de estudos econômicos e financeiros;
- d) agências de colocação;
- e) cooperativas;
- f) bibliotecas;
- g) creches;
- h) congressos e conferências;
- i) medidas de divulgação comercial e industrial no País, e no estrangeiro, bem como em outras tendentes a incentivar e aperfeiçoar a produção nacional.
- j) feiras e exposições;
- l) prevenção de acidentes do trabalho;
- m) finalidades desportivas.

II - Sindicatos de empregados:

- a) assistência jurídica;
- b) assistência médica, dentária, hospitalar e farmacêutica;
- c) assistência à maternidade;
- d) agências de colocação;
- e) cooperativas;
- f) bibliotecas;
- g) creches;
- h) congressos e conferências;
- i) auxílio-funeral;
- j) colônias de férias e centros de recreação;
- l) prevenção de acidentes do trabalho;
- m) finalidades desportivas e sociais;
- n) educação e formação profissional;
- o) bolsas de estudo.

III - Sindicatos de profissionais liberais:

- a) assistência jurídica;
- b) assistência médica, dentária, hospitalar e farmacêutica;
- c) assistência à maternidade;
- d) bolsas de estudo;
- e) cooperativas;
- f) bibliotecas;
- g) creches;
- h) congressos e conferências;
- i) auxílio-funeral;
- j) colônias de férias e centros de recreação;
- l) estudos técnicos e científicos;
- m) finalidades desportivas e sociais;
- n) educação e formação profissional;
- o) prêmios por trabalhos técnicos e científicos.

IV - Sindicatos de trabalhadores autônomos:

- a) assistência técnica e jurídica;

- b) assistência médica, dentária, hospitalar e farmacêutica;
- c) assistência à maternidade;
- d) bolsas de estudo;
- e) cooperativas;
- f) bibliotecas;
- g) creches;
- h) congressos e conferências;
- i) auxílio-funeral;
- j) colônias de férias e centros de recreação;
- l) educação e formação profissional;
- m) finalidades desportivas e sociais;

O art. 592, §§2º e 3º da CLT proíbem os sindicatos de destinar mais de 20% (vinte por cento) dos recursos obtidos anualmente da contribuição sindical compulsória, para atendimento de despesas administrativas, salvo se tiverem autorização expressa do Ministério do Trabalho (BRASIL, 1943). Em outros dispositivos como o art. 589, §1º; o art. 592, §1º; o art. 606, §1º; e o art. 610 da CLT, o Ministério do Trabalho exerce um forte papel de fiscalização e de operação de todo o financiamento do “imposto sindical”, cabendo aos sindicatos se reportarem ao mencionado Ministério para prestar informações e obter aprovações e diretrizes.

Considerando essas previsões e outras escrutinadas pela autora ao longo de seu trabalho citado, a mesma conclui que as regras financeiras da contribuição sindical, mantidas praticamente incólumes desde o modelo varguista, sacrificavam a liberdade de associação e a autonomia sindical, “permitindo a ingerência estatal no sindicato, limitando as ações sindicais e se lhes impondo finalidades delineadas por lei, em clara delegação de atividades de competência do Poder Público Federal” (REIS, 2011, p. 25).

Ao contrário da posição da autora e dos outros pesquisadores citados, uma corrente doutrinária minoritária defende a contribuição sindical compulsória, a exemplo de Segadas Vianna (1972, p. 112), que, conjuntamente com os sindicalistas que historicamente defenderam a estrutura sindical de Estado, entende que a contribuição em comento não seria para que o sindicato vivesse à custa do Estado, mas para ser aplicada em finalidades assistenciais, proibindo que os sindicatos a utilizassem na manutenção de seus serviços normais, que deviam ser atendidos pelas receitas próprias.

Arouca (2012, p. 94) não é contra a existência de contribuições sindicais compulsórias, exigidas de todos os trabalhadores, filiados ou não, se todos se beneficiam da representação nas negociações coletivas, nas ações reivindicatórias e na defesa dos interesses sociais e políticos de classe realizadas pelos sindicatos – o que ocorre em um sistema sindical único, com representação sindical por categoria –, como um dever de solidariedade e uma retribuição por estas vantagens.

Em suma, considerando a pesquisa realizada, pode-se inferir que a maioria das doutrinas acadêmicas do Direito do Trabalho até 2017 se colocavam em posição crítica à compulsoriedade da contribuição sindical, por variadas razões e a partir de diferentes perspectivas – sejam trabalhos que discordam da referida contribuição no contexto maior da estrutura sindical de Estado, integrando uma crítica mais geral do corporativismo sindical (em que a inquietação sobre a contribuição sindical compulsória se justifica conjuntamente à crítica da unicidade sindical, da representação por categorias e do poder normativo da Justiça do Trabalho); sejam estudos que enfrentaram especificamente a antijuridicidade da obrigatoriedade da contribuição sindical (por violar a liberdade sindical negativa de filiação, o direito à autorregulamentação e a liberdade de administração); ou sendo obras apreensivas com a contribuição sindical devido às suas consequências sociais e práticas extrajurídicas negativas ao sindicalismo brasileiro (no caso, o desencadeamento de sindicatos com baixa atuação e pouca representatividade, o baixo índice de filiação sindical e o surgimento de sindicatos de carimbo, gaveta e outros).

Embora não se tenha consultado todas as pesquisas publicadas sobre a contribuição sindical até o advento da Reforma Trabalhista, é possível identificar que a posição doutrinária era majoritariamente oposta ao “imposto sindical”, haja vista que foram analisadas dezenas de obras, dos mais variados e relevantes pesquisadores nacionais, capazes de fixar uma corrente doutrinária neste assunto.

2.1.3 A posição jurisprudencial sobre a compulsoriedade de contribuições sindicais antes da Lei nº 13.467/2017

Em algumas (poucas) oportunidades, em decisões judiciais casuísticas e esparsas, os Tribunais Superiores do Brasil analisaram a contribuição sindical à luz do princípio da liberdade sindical. São exemplos:

a) *Agravo de Instrumento em Recurso de Revista (AIRR) 437-79.2012.5.15.0001*, da 7ª Turma do TST, Relator Desembargador Arnaldo Boson Paes, julgado em 25/02/2015, no qual se consignou que a contribuição sindical compulsória é um resquício do sistema sindical corporativo anterior à Constituição. O Colegiado entendeu a contribuição sindical como um óbice à plena liberdade sindical inaugurada pela Carta Magna, mas, ao mesmo tempo, por ela permitida, no seu art. 8º, inciso IV (BRASIL, 2015). O Tribunal confirmou a compulsoriedade da contribuição dentro da ordem constitucional brasileira, mas não analisou sua posição frente ao sistema jurídico da OIT.

b) *Recurso Extraordinário 180.745-8/SP*, da 1ª Turma do STF, Relator Ministro Sepúlveda Pertence, julgado em 24/03/1998, ocasião em que se entendeu que a contribuição sindical compulsória e o art. 578 da CLT foram recepcionados pela Constituição Federal. A Turma interpretou que a modalidade contributiva compulsória foi salvaguardada pelo Constituinte Originário no art. 8º, IV do Texto Maior. A obrigatoriedade da contribuição, assim como a unicidade sindical, seriam “marcas características do modelo corporativista resistente” e dão medida da relatividade do princípio da liberdade sindical no cenário brasileiro (BRASIL, 1998a). O STF também examinou a compulsoriedade da contribuição nas balizas da Constituição Brasileira, e não em relação ao sistema jurídico da OIT.

Todavia, tais decisões são pontuais, não emanadas sob o rito dos precedentes qualificados. Elas não foram produzidas pelos Plenos dos Tribunais Superiores, e não têm efeitos *erga omnes*. Não são vinculantes senão para o caso processual concreto que estes julgados resolveram o litígio. Por estas razões, estas e outras decisões do TST e do STF sobre a potestividade da contribuição sindical não podem ser consideradas jurisprudências¹⁰ no sentido jurídico estrito do termo, de sorte que não são capazes de externalizar a posição jurisprudencial das Cortes Superiores nacionais sobre o assunto.

¹⁰ Aqui, não se usa *jurisprudência* no seu sentido vulgar cotidiano, como sinônimo de *decisão judicial* ou *precedente*, mas no seu sentido estritamente técnico-jurídico.

Jurisprudência, nesse último sentido, é o “o conjunto de pronunciamentos, por parte do mesmo Poder Judiciário, num determinado sentido, a respeito de certo objeto, de modo constante, reiterado e pacífico” (FRANÇA, 1974, p. 146). Em outras palavras, refere-se à “forma de revelação do direito que se processa através do exercício da jurisdição, em virtude de uma sucessão harmônica de decisões dos tribunais” (REALE, 2001, p. 148). José Maria Rosa Tesheiner (2015, p. 32) explica a dinâmica referencial da jurisprudência com as normas: “Das leis, normas gerais e abstratas, deduzem-se as normas jurídicas concretas, que se aplicam a cada caso. Em sentido inverso, das normas concretas, produzidas pelos tribunais, induzem-se normas gerais abstratas e eis, aí, o fenômeno da jurisprudência”.

A partir de tais definições, pode-se inferir que o conceito de jurisprudência demanda uma análise tanto qualitativa quanto quantitativa: *qualitativa*, pois deve-se analisar se as decisões contêm uma mesma *ratio* sobre mesmo assunto e em casos análogos; e *quantitativa*, pois se exige uma repetição de decisões.

Seria difícil – e sempre, em alguma medida, subjetivo e controverso – identificar uma jurisprudência a partir de julgados esparsos, mesmo que se obtenha sucesso na análise qualitativa (i.e., mesmo que se verifique que todas as decisões são em mesmo sentido e em casos análogos). Isto, porque a questão de quantos julgados são necessários para se considerar firmada uma jurisprudência (critério quantitativo) é uma *gray area* sem resposta definitiva no meio acadêmico.

Em razão disto, optou-se, neste trabalho, por considerar *jurisprudência* apenas os precedentes qualificados dos Tribunais Superiores, que têm efeito *erga omnes* em todo território nacional (não sendo apenas uma norma concreta ao caso de julgamento, mas norma geral de aplicação para outros casos); que foram decididos pelo Plenário dos Tribunais (e não apenas no seio de uma Turma específica); e que foram antecedidos por reiteradas e sucessivas decisões harmônicas anteriores (ou seja, os próprios Tribunais já levaram a cabo a análise quantitativa).

Não há precedentes qualificados sobre a compulsoriedade da contribuição sindical anual antes da Lei nº 13.467/2017.

De qualquer modo, é razoável ponderar que os julgados encontrados até 2017 (AIRR 437-79.2012.5.15.0001 do TST e RE 180.745-8/SP no STF) não são suficientes para considerar-se firmada uma jurisprudência, por não preencherem o critério quantitativo para tanto.

Embora não tenha se localizado *jurisprudências* pátrias sobre a (in)compatibilidade do “imposto sindical” com o princípio da liberdade sindical dentro do sistema jurídico da OIT (e muito menos jurisprudência internacional), existe jurisprudências nacionais sobre a (in)compatibilidade de outras contribuições do sistema sindical brasileiro, com o princípio da liberdade sindical; decisões estas cujas *rationes decindendi* podem emprestar aportes teóricos e exegéticos interessantes para justapor a contribuição anual legal à liberdade associativa, ao direito de autorregulamentação e à liberdade de administração.

Refere-se aos precedentes qualificados do Tribunal Superior do Trabalho e do Supremo Tribunal Federal.

2.1.3.1 A jurisprudência do Tribunal Superior do Trabalho

No âmbito do TST, dois enunciados se destacam: a Orientação Jurisprudencial nº 17 da Seção de Dissídios Coletivos e o Precedente Normativo nº 119.

Romar (2018, p. 883) elucida o caráter normativo ou quase normativo das orientações jurisprudenciais e dos precedentes normativos do TST:

No Brasil, a jurisprudência, em especial através das Orientações Jurisprudenciais da Seção de Dissídios Coletivos e dos Precedentes do TST, tem grande relevância no que concerne à esfera de conflitos coletivos, determinando o campo de aplicação do poder normativo da Justiça do Trabalho, estabelecendo os limites do exercício do direito de greve, fixando os limites da atuação das entidades sindicais, entre outros aspectos.

A Orientação Jurisprudencial nº 17 da SDC trata das contribuições para entidades sindicais previstas em cláusulas coletivas (não sendo o caso do “imposto sindical”). É a situação, por exemplo, das contribuições assistenciais ou negociais, que, como já dissertado, são instituídas por acordo ou convenção coletiva e impostas a todos os associados.

A controvérsia jurídica que ensejou a OJ nº 17 da SDC era sobre a legalidade de estender as contribuições assistenciais a não filiados ao sindicato signatário do acordo ou convenção coletiva. A posição do TST foi contrária a essa possibilidade jurídica, destacando que permitir a impositividade a não associados ofenderia a liberdade de associação:

OJ-SDC-17CONTRIBUIÇÕES PARA ENTIDADES SINDICAIS. INCONSTITUCIONALIDADE DE SUA EXTENSÃO A NÃO ASSOCIADOS (mantida) DEJT divulgado em 25.08.2014 As cláusulas coletivas que estabeleçam contribuição em favor de entidade sindical, a qualquer título, obrigando trabalhadores não sindicalizados, são ofensivas ao direito de livre associação e sindicalização, constitucionalmente assegurado, e, portanto, nulas, sendo passíveis

de devolução, por via própria, os respectivos valores eventualmente descontados. (BRASIL, 2023, p. 350).

A Orientação Jurisprudencial nº 17 da SDC foi firmada pela unanimidade do Pleno da SDC do TST ao julgar o Incidente de Uniformização de Jurisprudência nº IUJ 436141/1998, Relatoria do Ministro Armando de Brito, julgado em 11.05.1998. O Incidente tinha por *leading cases*: o Recurso Ordinário em Ação Anulatória nº 396.518 de 1997; o Recurso Ordinário em Dissídio Coletivo nº 374.775 de 1997; o Recurso Ordinário em Ação Anulatória nº 363.816 de 1997; e o Recurso Ordinário em Dissídio Coletivo nº 350.500 de 1997.

Percebe-se a partir da análise documental histórica dos acórdãos dos aludidos recursos afetados, que para a maioria da SDC do TST, a cobrança de contribuição sindical de não associado seria uma violação aos princípios da liberdade de associação e da intangibilidade salarial.

Destaca-se trecho do voto do Relator Ministro José Luiz Vasconcellos no Recurso Ordinário em Ação Anulatória nº 396.518:

Outrossim, tem-se que, a manter a condição, estar-se-ia maculando os termos dos arts. 5º, XX e 8º, V, da Carta Magna, eis que assegurada, por estes dispositivos, a liberdade de associação, princípio inobservado na cláusula, que estabelece o desconto indistintamente, atingindo também os não associados do sindicato e tangendo o direito de oposição do obreiro (BRASIL, 1998b, p. 5).

No mesmo julgado, o Relator reconheceu que os sindicatos têm a prerrogativa de impor contribuições, autorizadas por assembleia geral, quer sejam as contribuições assistenciais ou confederativas (BRASIL, 1998b, p. 5). Todavia, o Ministro compreendeu, sendo seguido pela maioria da SDC, por relativizar a prerrogativa de imposição, no sentido de que a mesma somente pode ser imposta para os filiados.

Já para o Relator do Recurso Ordinário em Ação Anulatória nº 363.816 de 1997, Ministro Moacyr Roberto Tesch Auersvald, a prerrogativa não pode ser relativizada neste sentido, porque em que pese a categoria profissional abarque trabalhadores não associados pelo sindicato representativo, este tem o ônus legal de representar a todos, indistintamente, sendo razoável ao trabalhador não associado beneficiário da atuação sindical pagar por ela:

Com efeito, pois, conforme bem consignado pelo egrégio Regional e em que pesem os argumentos trazidos pelo Recorrente, a letra “e” do art. 513 da CLT legitima tais descontos, ao estabelecer claramente que dentre as prerrogativas dos sindicatos está a de “impor contribuições a todos aqueles que participam das categoriais econômicas ou profissionais ou das profissões liberais representadas”.

De outra parte, importante salientar que é plenamente lícita a extensão das contribuições aos não-associados, já que a atuação do sindicato, nos termos do art. 8º, inciso III, da CF/88, diz respeito à defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, não fazendo tal dispositivo qualquer distinção entre associados e não-associados. Esse procedimento, aliás, não traduz ofensa ao princípio da liberdade de sindicalização, vez que as condições estabelecidas não obrigam o integrante da categoria a filiar-se ao respectivo sindicato, signatário do referido Acordo Coletivo de Trabalho (BRASIL, 1998c, p. 2 e 3)

Todavia, o entendimento não foi seguido pela SDC, sendo o Relator o único vencido. Todos os demais julgadores votaram para anular a cláusula de imposição de contribuição sindical “apenas em relação aos empregados não associados ao sindicato” (BRASIL, 1998c, p. 4).

Por fim, no Recurso Ordinário em Dissídio Coletivo nº 350.500 de 1997, a SDC manteve uniforme sua jurisprudência, acolhendo por maioria o voto do Relator Ministro Antonio Fabio Ribeiro, encontrando violação à liberdade sindical na compulsoriedade das contribuições estabelecidas em cláusulas coletivas. O Relator entendeu ser fundamental a espontaneidade na contribuição (ressalvada a contribuição sindical anual compulsória) (BRASIL, 1998d, p. 3).

Arrematou o Ministro:

[...] se o trabalhador é livre para aderir às fileiras sindicais, inconcebível obrigar alguém a contribuir para entidade da qual não queira participar por vontade própria, impondo-lhe o ônus de arcar com o custeio de serviços assistenciais que está impossibilitado de usufruir, podendo gerar, inclusive, a presunção de sindicalização compulsória (BRASIL, 1998d, p. 2 e 3)

O Ministro ressaltou a contribuição sindical legal como uma hipótese em que a imposição de contribuição possa ser geral, com exigibilidade do desconto de forma ampla, por ser estabelecida pela União e não pelos sindicatos, como uma contribuição tributária do art. 149 da Constituição Federal (BRASIL, 1998d, p. 3).

Neste julgado, não apenas a compulsoriedade de contribuição assistencial profissional foi considerada ofensiva à liberdade de associação, como também a imposição de contribuição assistencial patronal, que foi entendida pela Seção como obrigatória apenas em face das empresas associadas ao sindicato patronal que institui a contribuição (BRASIL, 1998d, p. 4). A contribuição confederativa também seria exigível apenas dos trabalhadores sindicalizados (BRASIL, 1998d, p. 5).

A exegese da Orientação Jurisprudencial nº 17 da SDC é compartilhada pelo Precedente Normativo nº 199 do TST, o qual, abarcando todas as contribuições para

entidades sindicais instituídas por instrumento coletivo de trabalho (e o enunciado do precedente cita nominalmente “taxa para custeio do sistema confederativo, assistencial, revigoração ou fortalecimento sindical e outras da mesma espécie”), considera-as nulas e restituíveis se exigidas de trabalhadores não associados (BRASIL, 2023, p. 372).

Em síntese, a jurisprudência do TST compreende que descontos salariais por contribuição sindical, no geral, somente podem ocorrer de trabalhadores associados, em respeito ao princípio da liberdade sindical. Nesse ponto, a jurisprudência da corte judicial superiora brasileira em matéria trabalhista está aliada à doutrina majoritária nacional, inclusive chegando aos mesmos fundamentos e conclusões¹¹.

2.1.3.2 A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal

Na jurisdição do STF, três precedentes qualificados se destacam por legar algum substrato teórico para a análise da compulsoriedade de contribuições sindicais: a Súmula n° 666, a Súmula Vinculante n° 40 e o Tema 935 firmado no Agravo em Recurso Extraordinário (ARE) n° 1018459.

2.1.3.2.1 A Súmula n° 666 e a Súmula Vinculante n° 40 do STF

A Súmula n° 666 do STF foi firmada tendo por precedentes os Recursos Extraordinários de n° 194603, 181087, 189443, 178927, 193972, 170439, 198092, 171905 e outros. Tais julgados expressaram uma orientação jurisprudencial substancial a ponto de ser sintetizada na Súmula n° 666.

O primeiro e mais importante deles – o caso que firmou a orientação que passou a ser seguida pelos outros julgados – foi o Recurso Extraordinário n° 198092-3/SP, que tramitou na 2ª Turma, relatoria do Ministro Carlos Velloso, julgado em 27/08/1996. A discussão era se a contribuição confederativa poderia ser cobrada de toda a categoria profissional, após aprovação em assembleia geral do sindicato representativo daquela categoria. Em outras

¹¹ Ressalva-se que uma considerável parte da doutrina trabalhista brasileira divergia da jurisprudência pátria quanto às contribuições assistenciais. Embora se posicionasse criticamente à compulsoriedade de contribuições sindicais no geral, a doutrina entendia que essa modalidade contributiva específica (as contribuições negociais) poderia ser oponível a trabalhadores não filiados, em uma autêntica cota de solidariedade, pelo menos enquanto se mantivesse o sistema sindical de unicidade e representação por categoria. Para cotas de solidariedade, v. subcapítulo “3.6.1 As cotas de solidariedade”.

palavras, se seria um ônus compulsório, de sorte que abrangesse trabalhadores não sindicalizados.

Na ocasião, o Ministro Relator entendeu que por não ter natureza tributária, a contribuição confederativa não poderia ser imposta aos não associados, mas que seria compulsória aos trabalhadores filiados:

Primeiro que tudo, é preciso distinguir a contribuição sindical, contribuição instituída por lei, de interesse das categorias profissionais — art. 149 da Constituição — com caráter tributário, assim compulsória, da denominada contribuição confederativa, instituída pela assembléia geral da entidade sindical — C.F., art. 8o, IV. A primeira, conforme foi dito, contribuição parafiscal ou especial, espécie tributária, é compulsória. A segunda, entretanto, é compulsória apenas para os filiados do sindicato (BRASIL, 1996a, p. 847-848).

Ser compulsória aos trabalhadores sindicalizados implica que a contribuição seria descontada da folha salarial de todos os associados, independentemente de sua posição individual favorável ou contrária à contribuição; independentemente se foram “voto vencido” na assembleia sindical que instituiu a contribuição; ou se dela participaram ou não.

Tal interpretação jurisdicional tenta harmonizar a autonomia coletiva (a vontade expressa representativamente pela entidade sindical decorrente do art. 8º, IV da CRFB) com a liberdade sindical negativa do art. 8º, V da Constituição (“ninguém será obrigado a filiar-se ou manter-se filiado a sindicato”), também prevista no art. 5º, XX da CRFB (BRASIL, 1996a, p. 849). Os demais Ministros acompanharam o Relator por unanimidade.

No mesmo dia, foi julgado o RE nº 193972-9/SP e o RE nº 170.439-0/MG, também pela 2ª Turma e tendo por relator o Ministro Carlos Velloso. No seu voto em ambos os julgamentos, o Ministro Relator remeteu ao precedente nº 198092-3/SP, sem expressar maiores fundamentações (BRASIL, 1996b, p. 2023-2027; BRASIL, 1996c, p. 1247-1249), e a decisão foi no mesmo sentido, unanimemente, demonstrando uma intenção da 2ª Turma de manter essa jurisprudência estável e uniforme.

Em 03/12/1996, foi a vez da 1ª Turma do STF decidir a questão. No RE nº 178927-1/SP, o Relator Ministro Ilmar Galvão referendou o RE nº 198092-3/SP da 2ª Turma, interpretando que “as deliberações tomadas por assembléia [sic] sindical não podem sujeitar senão os filiados da entidade”, em consonância com o princípio da liberdade sindical (BRASIL, 1996d, p. 652). Os demais Ministros seguiram o Relator. Em 19/12/1996, a 1ª Turma, com mesma Relatoria, prolatou acórdão com exatos termos no RE nº 189443-1/MG (BRASIL, 1996e), estabilizando a jurisprudência da 1ª Turma.

Uma vez que o STF dispõe de duas Turmas, e ambas manifestaram jurisprudências na razão de que a contribuição sindical confederativa não pode ser cobrada de não filiados – e, em contrapartida a contribuição sindical legal, por ser tributária, poderia –, mesmo sem julgamento da questão pelo Plenário, pode-se afirmar que este era o entendimento da Suprema Corte brasileira, institucionalmente.

Em 1997, a Primeira e a Segunda Turmas mantiveram sua *ratio decidendi* dos precedentes anteriores, inclusive reportando à mesma como uma orientação do STF como um todo, no RE nº 181087-4/SP de 18/03/1997 – quando a ementa consignou que “ambas as Turmas desta Corte” consolidaram uma “orientação” sobre o tema (BRASIL, 1997a, p. 305) – e no AgRE nº 171.905-2 de 20/10/1997 – quando o voto do Relator manifestou que aquela era a “jurisprudência do STF” (BRASIL, 1997b, p. 547).

Nem sempre as decisões foram unânimes em consagrar a não compulsoriedade da contribuição confederativa. O Ministro Marco Aurélio – que não havia participado das decisões anteriores –, Relator no RE nº 194.603-2/SP, julgado pela 2ª Turma em 16/12/1997, externou pela primeira vez o entendimento que possui sobre a espécie.

No seu voto, o Ministro convergiu sobre a contribuição sindical legal, com “nítido caráter tributário, obrigando a todos aqueles que compõem a categoria” (BRASIL, 1997c, p. 159). Consignou que a contribuição associativa somente é devida por aqueles que voluntariamente se filiam ao sindicato (BRASIL, 1997c, p. 159) – o que nunca foi controversia.

Contudo, quanto à contribuição confederativa, divergiu dos precedentes anteriores firmados pelas Turmas, defendendo a compulsoriedade da contribuição confederativa:

Consoante o texto do inciso IX, a contribuição foi imposta não apenas aos associados, mas aos membros da categoria profissional, cogitando-se do desconto em folha. Ora, a citada parcela não tem como destinatário único o sindicato a que estejam filiados determinados profissionais, mas a pirâmide sindical, composta, em última análise, por sindicato, federação e confederação. Esse enfoque, somado à circunstância de a própria Carta revelar ser compulsória a contribuição, é conducente a concluir-se pela obrigatoriedade de todos quantos pertençam à categoria profissional (BRASIL, 1997c, p. 161).

Todavia, o Relator foi vencido, mantendo o STF a sua jurisprudência fixada.

A força desta orientação perpassou décadas no maior órgão judicial nacional. A tese jurisprudencial foi fortalecida na Súmula nº 666, aprovada pelo Pleno do STF em 24/09/2003, com o seguinte enunciado: “A contribuição confederativa de que trata o art. 8º, IV, da Constituição, só é exigível dos filiados ao sindicato respectivo” (CAVALCANTE, 2020, p.

608). Posteriormente, a *ratio* foi ainda mais robustecida pela conversão em Súmula Vinculante – o tipo de precedente qualificado mais vinculante de todos –, de nº 40, pelo Pleno em 11/03/2015, com mesmo enunciado.

2.1.3.2.2 O Tema 935 e o Agravo em Recurso Extraordinário (ARE) nº 1018459.

O Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.018.459/PR foi o *leading case* do Tema 935. No aludido tema, suscitava-se a questão da inconstitucionalidade da contribuição assistencial imposta aos empregados não filiados ao sindicato, por acordo, convenção coletiva de trabalho ou sentença (neste caso, a sentença normativa da Justiça do Trabalho).

O ARE nº 1.018.459/PR foi julgado em 23/02/2017, pouco menos de cinco meses antes da publicação da Lei nº 13.467/2017, sendo relator o Min. Gilmar Mendes.

Na oportunidade, a Corte Constitucional brasileira reafirmou a jurisprudência anterior sobre a contribuição confederativa, mas desta vez para a contribuição assistencial, no sentido de que, por não ter natureza tributária, não poderia ser compulsória – isto é, inexigível para não filiados –, nos termos do voto do relator.

Em seu voto condutor, o Mi. Gilmar Mendes fez primeiramente uma distinção cabal entre a contribuição assistencial do art. 513 da CLT (“destinada a custear as atividades assistenciais do sindicato, principalmente no curso de negociações coletivas”) da contribuição legal do art. 578 da CLT e art. 8º, parte final do inciso IV da CRFB, sendo que apenas a última teria natureza tributária, “em prol dos interesses das categorias profissionais” (BRASIL, 2017, p. 7).

O Relator remeteu expressamente ao julgamento anterior da mesma controvérsia, mas sobre a contribuição confederativa, partindo da exegese “pacificada pela jurisprudência deste Supremo Tribunal, no sentido de que somente a contribuição sindical prevista especificamente na CLT, por ter caráter tributário, é exigível de toda a categoria, independentemente de filiação” (BRASIL, 2017, p. 7). O Ministro entendeu que a mesma interpretação é aplicável às contribuições assistenciais (BRASIL, 2017, p. 9).

Na sua fundamentação, ficou clara que a sua postura pela voluntariedade da contribuição assistencial buscava consagrar “os princípios da liberdade de associação e de sindicalização (art. 5º, inciso XX; e art. 8º, inciso V)”, que devem ser respeitados tanto na sua dimensão positiva quanto negativa, ambas previstas na Constituição (BRASIL, 2017, p. 10). Uma vez que “a liberdade de contribuição é mero corolário lógico do direito de associar-se ou não” (BRASIL, 2017, p. 10), para o STF, obrigar trabalhadores não filiados a contribuir a taxa

assistencial aos sindicatos seria compeli-los a associarem ou manterem-se associados aos mesmos e, por isso, não estaria de acordo com o princípio da liberdade sindical¹².

O Ministro Relator foi seguido por maioria do Pleno do STF, com exceção do Ministro Marco Aurélio (que manteve incólume sua interpretação jurídica, conforme já exarada em julgamentos anteriores em que também restou vencido).

Com o julgamento do ARE, a Suprema Corte brasileira firmou a seguinte tese no Tema 935: “É inconstitucional a instituição, por acordo, convenção coletiva ou sentença normativa, de contribuições que se imponham compulsoriamente a empregados da categoria não sindicalizados”.

Portanto, a jurisprudência do STF aliou-se à jurisprudência do TST e à doutrina majoritária nacional, com fundamentos e conclusões similares, no sentido de que descontos salariais por contribuição sindical, no geral, somente podem ocorrer de trabalhadores associados, em respeito ao princípio da liberdade sindical.

Fica nítido que a *ratio* geral firmada nas jurisprudências citadas foi no sentido de não poderem ser exigidas contribuições sindicais (gênero) de não associados sob pena de violar a liberdade associativa, com exceção da contribuição sindical do art. 578 da CLT (espécie), que as jurisprudências mantiveram compulsória tão-somente pela sua natureza tributária anterior à Reforma Trabalhista.

Em síntese, a jurisprudência dos tribunais superiores, mormente o Supremo Tribunal Federal e o Tribunal Superior do Trabalho, firmaram teses jurídicas sucessivas para as outras três modalidades de contribuições sindicais, no sentido de que somente poderiam ser cobradas dos trabalhadores filiados. É a exegese compartilhada na Súmula Vinculante n° 40 e na Súmula n° 666 do STF, bem como no Precedente Normativo n° 119 do TST e na Orientação Jurisprudencial n° 17 da Sessão de Dissídios Coletivos do TST. O fundamento jurídico destes entendimentos jurisprudenciais é respeitar o direito de sindicalização e livre associação do trabalhador.

Em outras palavras, os pronunciamentos da jurisprudência nacional parecem fazer coro com a posição doutrinária majoritária, ao considerar incompatível a compulsoriedade de uma contribuição sindical (isto é, sua cobrança involuntária e geral sobre todos os

¹² Por força de embargos de declaração opostos no ARE n° 1.018.459/PR, outro julgamento de mérito da questão foi feito pelo STF posteriormente à Lei n° 13.467/2017, o que será enfrentado no subtítulo “2.2.2.2. Os Embargos de Declaração no Agravo em Recurso Extraordinário (ARE) n° 1018459”.

trabalhadores) com o princípio da liberdade sindical na sua expressão pela liberdade negativa de associação (“direito de não se associar”).

Nesse sentido, a doutrina e a jurisprudência consultada anteriores à Lei nº 13.467/2017 convergiam na compreensão de que a cobrança de contribuição sindical no geral sobre trabalhadores não sindicalizados, independentemente do tipo contributivo, era antijurídica por violar a liberdade associativa. No caso específico da contribuição legal compulsória (o “imposto sindical”), sua legitimidade jurídica perante os tribunais pátrios sobreviveu na época pré-Reforma, em que pese as doutrinas e jurisprudências formadas, por estar amparada pela sua natureza tributária.

Isto significava que, uma vez *sendo* parafiscal e tributária, a contribuição sindical *poderia* juridicamente ser compulsória; todavia, não significava que a citada contribuição *devesse* ser parafiscal, tributária e compulsória, dentro de um modelo sindical ideal.

2.2 AS NORMAS DA CLT SOBRE A CONTRIBUIÇÃO SINDICAL LEGAL DEPOIS DA LEI Nº 13.467/2017

Alterando em parte a configuração sindical no Brasil, as novas redações dos artigos 578, 579, 582, 583, 587 e 602 da CLT pela Lei nº 13.467/2017 transformaram a contribuição sindical compulsória em facultativa, e apenas exigível do representado que prévia e expressamente autorizasse (BRASIL, 1943).

A partir de uma interpretação gramatical e sistemática das novas redações desses artigos legais, harmonizando-os também com o art. 611-B da CLT também reformado pela Lei nº 13.467/2017, Gabriella de Assis Wanderley e Ana Virgínia Moreira Gomes (2019, p. 319), entendem que as novas regras da contribuição sindical conferem ao trabalhador a facultatividade em contribuir ou não ao sindicato sem a potestatividade do desconto compulsório anteriormente previsto por lei:

A Lei 13.486/2017 alterou os artigos 545, 578, 579, 582, 583, 587, 602 e 611-B, acrescentando a todos esses artigos frases como: “desde que por eles devidamente autorizados”, “desde que prévia e expressamente autorizados”, “condicionado à autorização prévia”, etc. Sempre deixando clara a mudança da obrigatoriedade do pagamento da contribuição sindical para a faculdade de fazê-lo (WANDERLEY; GOMES, 2019, p. 319).

A mesma interpretação gramatical e sistemática é feita por Homero Batista Mateus da Silva (2017, p. 75), segundo o qual “todos os sete artigos acima transcritos (545 – 578 – 579 –

582 – 583 – 587 – 602) têm um sólido ponto comum: passaram a utilizar a expressão ‘desde que prévia e expressamente autorizado pelo empregado ou pelo empregador’, ou frases equivalentes”.

Fernanda Zabian Pires (2019, p. 49), também interpretando os textos dos novos artigos da CLT sobre contribuição sindical, identifica que as alterações findam com a compulsoriedade da contribuição sindical, mas não a extinguem enquanto modalidade de custeio dos sindicatos. No mesmo sentido, Ricardo Souza Calcini (2018, p. 41-42) adverte que “não é correto afirmar que, desde o dia 11 de novembro de 2017, data de início da vigência da nova legislação, a contribuição sindical teria sido extinta”: ela foi tornada voluntária.

Ademais, Fernanda Zabian Pires (2019, p. 49) observa que o pagamento deixou de ser obrigatório para toda a categoria e passou a ser cobrado apenas dos trabalhadores filiados, retirando a natureza tributária da aludida contribuição, que passa a ter natureza privada.

A nova natureza da contribuição legal ainda é controversa. Alguns doutrinadores entendem que teria a natureza de uma doação (NELSON; TEIXEIRA, 2019, p. 79; MARTINS, 2018, p. 46). Garcia (2018, p. 16) acha por melhor não classificar o instituto jurídico na sua nova roupagem, considerando a contribuição dos artigos 578 e seguintes da CLT uma contribuição atípica ou *sui generis*.

A certeza é, no entanto, que a contribuição sindical deixou de ser tributária, parafiscal e obrigatória.

Considerando uma interpretação histórica, a intenção do Legislador na elaboração da reforma sobre a contribuição sindical (pelo menos a intenção por ele externada) seria, em tese, dar “maior protagonismo aos sindicatos” e “rumar para maior liberdade sindical”, resolvendo o arrastado problema da falta de representatividade e de atuação sindical no Brasil, para estimular “uma participação ativa dos sindicatos” e fortalecer “os sindicatos que mais entregarem resultados para os trabalhadores de sua categoria, não havendo recompensa à inércia” (BRASIL, 2017, p. 45).

A referida autorização para o desconto da contribuição sindical, que foi inserida pela Reforma Trabalhista como condição *sine qua non* para o desconto em folha desta receita, deve ser prévia e expressa, não se admitindo concordância tácita. É o que compreendem Passos, Nicoladeli e Nascimento (2018, p. 54), segundo os quais o vocábulo *expressa* previsto na lei implica que o trabalhador “deve explicitar, portanto, não quedar silente ou sem concreta manifestação”, e o vocábulo *prévia* indica “em tempo anterior ao desconto”. A autorização

deve ser manifestada diretamente “ao responsável pela operacionalização da retenção salarial”, que no caso dos empregados, é o empregador¹³.

Souza Júnior *et al.* (2017, p. 262) também entende que a autorização não pode ser tácita, o que não é compatível com os novos artigos legais, que passam a exigir “manifestação consciente e voluntária para a cobrança das contribuições”.

Este trabalho concorda com a interpretação textual feita pelos citados autores. A “letra da lei” do art. 578 da CLT afirma claramente, sem margens para dúvidas, os termos “desde que prévia e expressamente autorizadas” (BRASIL, 1943). Dessa forma, a interpretação gramatical e literal deste dispositivo legal não comporta o significado de uma autorização tácita ou posterior, o que é diretamente contraditório e incompatível com o texto legal.

É mister, nas balizas interpretativas da hermenêutica jurídica, que a interpretação gramatical não é o único método interpretativo, devendo o texto da lei ser interpretado conjuntamente com sua finalidade (método teleológico) e seu contexto normativo (método sistemático) e real (elemento histórico)¹⁴.

Contudo, a interpretação para além do texto, considerando os outros atributos da norma, não pode ressignificar o texto ao ponto de aniquilá-lo. A letra da lei tem uma função negativa ou limitadora na interpretação jurídica: pode-se interpretar conforme a literalidade da norma, ou de forma extensiva ou restritiva com relação a ela, ou de outras formas que elasteçam o texto da norma, mas nunca interpretar de forma totalmente contrária ao texto (nunca ultrapassar o ponto de retorno hermenêutico). É a famosa moldura kelseniana, que autoriza interpretações possíveis da norma jurídica desde que dentro da moldura permissiva por seu texto, podendo ser um candidato positivo – o exato sentido gramatical e original do texto, no centro da moldura – ou um candidato neutro – uma interpretação juridicamente possível perante o texto da lei, mas improvável, estando à borda da moldura kelseniana, mas ainda dentro dela¹⁵.

Considerando que o texto dos artigos 578, 579, 582, 583, 587 e 602 da CLT é categórico em impor uma autorização prévia e expressa, qualquer interpretação que considere uma autorização *não* prévia (posterior) e *não* expressa (tática) – como o desconto automático

¹³ Especificamente nesta passagem, os autores citados interpretam dogmaticamente o sentido das novas disposições da contribuição sindical legal. Os autores não estão a concordar com as novas disposições, até porque têm uma postura crítica à alteração legislativa da contribuição sindical pela Reforma Trabalhista, conforme será tratado no subcapítulo “2.2.1 A posição doutrinária sobre a facultatividade da contribuição sindical legal após a Lei nº 13.467/2017”.

¹⁴ Para a interpretação jurídica da teoria tradicional, ver Neves (1993, p. 103-108).

¹⁵ Para candidatos positivos, negativos e neutros de interpretação do texto legal, cf. Hassemer (2005, pp. 249 e ss).

e imediato presumindo o consentimento do trabalhador até que ele exerça direito de oposição –, é uma interpretação impossível destes dispositivos (um candidato negativo, fora da moldura de Kelsen).

Homero Batista Mateus da Silva (2017, p. 76) pontua que não há clareza legal sobre a forma expressa dessa manifestação. O autor sugere que a autorização expressa para o desconto da contribuição sindical legal precise ser escrita e nominal, não se admitindo autorização verbal.

Embora seja consensual que a Reforma Trabalhista passou a exigir uma autorização expressa e prévia para o desconto da contribuição sindical legal, outro aspecto desta autorização perpassa ainda hoje por grande controvérsia jurídica: se a autorização deveria ser individual, por cada trabalhador diretamente ao seu empregador; ou se poderia ser coletiva, em aprovação por assembleia sindical.

Para Passos, Nicoladeli e Nascimento (2018, p. 54), a autorização poderia se dar por assembleia do sindicato, que seria um “ambiente democrático deliberativo específico” que permitiria a autorização prévia, formal, representativa e expressa dos trabalhadores. A decisão da assembleia não vincularia apenas os filiados, mas toda a categoria, pois seria uma assembleia categorial, com convocação da categoria para participar.

Concorde com esta colocação, está o Enunciado nº 38 da 2ª Jornada de Direito Material e Processual do Trabalho da ANAMATRA, o qual defende a licitude da “autorização coletiva prévia e expressa para o desconto das contribuições sindical e assistencial, mediante assembleia geral, nos termos do estatuto, se obtida mediante convocação de toda a categoria representada especificamente para esse fim, independentemente de associação e sindicalização” (ANAMATRA, 2018, p. 26).

Porém, uma parte da doutrina entende que tal autorização não poderia se dar por autorização em assembleia categorial, mesmo que reservasse “cláusulas convencionais assecuratórias do direito de oposição aos descontos salariais”, porque essa forma de autorização não denota expressividade (SOUZA JÚNIOR et al., 2017, p. 262). Ou seja, igualar-se-ia a uma autorização tácita para os trabalhadores que não se opusessem.

Calcini (2018, p. 43-44) explica por que a autorização coletiva representativa da contribuição sindical é destoante das novas regras de contribuição da Reforma Trabalhista:

E isso ocorre porque, em nenhum momento, a legislação consolidada passou a estabelecer que as assembleias dos sindicatos pudessem substituir a vontade individual e expressa de cada trabalhador. Ao contrário, a lei é clara ao falar em “prévia e expressa autorização dos empregados”, o que não compreende,

naturalmente, a deliberação das entidades sindicais, às quais a nova lei não conferiu legitimidade para tal procedimento.

Conforme Gabriella de Assis Wanderley e Ana Virgínia Moreira Gomes (2019, p. 322), o texto da Lei nº 13.467/2017, em especial seu art. 611-B, “proíbe que se negocie coletivamente acerca da instituição de contribuições mandatórias para toda a categoria” (em outras palavras, proibiria a autorização da contribuição sindical por assembleia categorial)¹⁶.

Neste trabalho, concordamos com os últimos autores, de que a Lei Reformadora em comento não comporta a aprovação da contribuição sindical anual pela assembleia categorial. Em uma interpretação teleológica e sistemática, a autorização coletiva não condiz com a vontade do Legislador Reformador, que objetivou uma autorização individual diretamente pelos empregados.

Embora o texto do novo art. 578 da CLT oculte o titular da autorização por uma oração escrita na voz passiva – “as contribuições [...] serão, sob a denominação de contribuição sindical, pagas, recolhidas e aplicadas [...] desde que prévia e expressamente autorizadas” (BRASIL, 1943) –, e o art. 579 da CLT seja vago ao definir o titular genericamente aos “que participarem de uma determinada categoria econômica ou profissional, ou de uma profissão liberal” (BRASIL, 1943), sem abordar se a autorização seria individual ou coletiva (e a assembleia categorial dessa maneira atenderia à autorização pelos participantes, mesmo que indiretamente), o art. 582 da CLT é mais claro sobre a perspectiva individual desta autorização, porquanto o desconto ocorreria apenas sobre as folhas salariais “dos empregados que autorizaram prévia e expressamente o seu recolhimento aos respectivos sindicatos” (BRASIL, 1943).

Além disso, não se pode olvidar, no exercício hermenêutico, das tópicas clássicas interpretativas, entre as quais *verba cum effectu sunt accipienda* (“a lei não contém palavras inúteis”). De mesma forma que a presença de um vocábulo no texto normativo expressa um significado (não estando vazio de sentido) e compõe uma intenção inerente à expressão da norma, a ausência de um vocábulo (como a tipicidade de uma autorização por assembleia)

¹⁶ Nesta citação, as autoras estão interpretando dogmaticamente o sentido das novas disposições da contribuição sindical legal. As autoras mencionadas não estão a concordar com as novas disposições, até porque têm uma postura crítica que será tratado no subcapítulo “2.2.1 A posição doutrinária sobre a facultatividade da contribuição sindical legal após a Lei nº 13.467/2017”. Frisa-se que ao longo de toda essa parte introdutória do subcapítulo “2.2”, o objetivo é apresentar o *status quo* das novas disposições sobre a contribuição sindical na redação da Reforma Trabalhista, mesmo quando se recorre à doutrina para tanto. As críticas doutrinárias serão todas apresentadas no subcapítulo próprio, “2.2.1”.

também expressa um significado, que é a ausência da intenção do Legislador pela autorização por este mecanismo. Caso contrário, ter-lhe-ia regulamentado.

Ainda, os dispositivos sobre contribuição sindical na CLT devem ser harmonizados com a redação do inciso XXVI do art. 611-B do mesmo diploma legal, que considera ilícita a cláusula convencional trabalhista que prevê a cobrança ou desconto salarial por instrumento coletivo de trabalho sem a expressa e prévia anuência do trabalhador, como uma ofensa à liberdade de associação sindical ou profissional (BRASIL, 1943).

Ainda que tenha retirado a compulsoriedade, a Reforma Trabalhista não mexeu em outras características da contribuição sindical legal que também eram mal avaliadas pela doutrina como obstáculos à liberdade sindical. Remanesce inalterada a previsão taxativa de atividades que os sindicatos podem usar os recursos deste instituto e a definição heterônoma legal de datas de vencimento, forma de recolhimento, arrecadação, distribuição, valores etc. conforme já explanado¹⁷.

Nessa senda, com o fim da sua natureza tributária pela Lei nº 13.467/2017, por decorrência de razão lógica, passa-se à contribuição sindical legal a mesma interpretação dada na doutrina e na jurisprudência para as demais contribuições sindicais – de que apenas podem ser exigidas dos trabalhadores filiados. Exsurge mapear se a interpretação doutrinária se ateuve à postura anterior.

2.2.1 A posição doutrinária sobre a facultatividade da contribuição sindical após a Lei nº 13.467/2017

A doutrina brasileira posterior à Lei nº 13.467/2017 manteve sua postura majoritária de que a compulsoriedade da contribuição sindical legal viola a liberdade sindical. Nesse sentido, tem-se a doutrina de Fincato e Felten (2018, p. 68) e de Garcia (2018, p. 17), este último que elucida bem a questão:

A contribuição sindical obrigatória, com natureza de tributo, em verdade, contraria não apenas o princípio da liberdade sindical, mas a própria essência do Estado Democrático de Direito, ao estabelecer o custeio das entidades sindicais, que têm natureza privada, bem como das atividades sindicais, realizadas no plano da sociedade civil, por meio de receitas de natureza pública, o que somente é admitido em regimes não democráticos, autoritários e corporativistas, em que os sindicatos

¹⁷ Vide subtítulo “2.1.1 A posição doutrinária sobre a compulsoriedade da contribuição sindical antes da Lei nº 13.467/2017”.

são controlados e dependentes do poder público, exercendo funções por ele delegadas.

Ferreira e Melo (2018, p. 171) também percebem que o fim da compulsoriedade da contribuição sindical pela Lei nº 13.467/2017 atende ao assentado entendimento doutrinário no tema:

Por um lado, tocar no custeio sindical para afastar sua arrecadação cogente e, destarte, atrelada ao Estado e que significava suporte financeiro certo e desvinculado de efetiva atuação da agremiação, tem sido causa de manifestação positiva sobre a referida reforma legal, mesmo por parte de muitos dos seus mais ferozes críticos, que sustentam a carência da devida maturação legislativa e até de conteúdo oportuno e efetivamente em sintonia com os melhores propósitos do direito laboral.

Segundo Jorge Luiz Souto Maior, Valdete Souto Severo e Paulo de Carvalho Yamamoto (2019), o fim da contribuição sindical obrigatória levado a cabo pela Lei n. 13.467/17 aproxima o Direito Sindical Brasileiro aos termos das Convenções 87 e 98 da OIT, considerando que abre campo para ressignificar a categoria profissional, no sentido de permitir à classe trabalhadora, “sem as amarras do Estado, reforçar o seu poder negocial perante o capital”.

Para Rafael Saltz Gensas (2020, p. 2408-2409), o fim da compulsoriedade da contribuição sindical é uma “manifestação da liberdade sindical e de associação, em especial no seu aspecto negativo, garantindo aos trabalhadores (e, também, aos empregadores) o direito de não se filiar e, por consequência, de não contribuir financeiramente com ente sindical, caso não seja de sua vontade”. Isto é, o autor entende que a facultatividade prescrita pela Lei nº 13.467/2017 não só está de acordo com o princípio da liberdade sindical, como o promove.

De acordo com Vólia Bonfim Cassar e Leonardo Dias Borges (2017, p. 71), o fim da potestividade da contribuição anual sindical, realizada pela Lei nº 13.467/2017, representa um grande avanço em aproximação à liberdade sindical, que o Brasil ainda não pratica de forma ampla.

A doutrina compreende que a facultatividade da contribuição sindical legal atende às exigências principiológicas da liberdade de associação, uma vez que “a liberdade de contribuição é mero corolário lógico do direito de associar-se ou não” (CALCINI, 2018, p. 44).

Embora a Reforma Trabalhista tenha caminhado, (quase) exclusivamente no ponto da facultatividade da contribuição sindical, favoravelmente à doutrina e à jurisprudência

trabalhistas, as quais criticavam a compulsoriedade do aludido instituto, muitas foram as objeções quanto à forma como isso se deu.

Nelson e Teixeira (2019, p. 79) veem positivamente o fim do custeio público dos sindicatos, como ocorria com a natureza tributária da contribuição sindical, sendo “o primeiro passo necessário à mudança da modelação sindical no Brasil para a criação de entidades de fato representativas dos direitos dos trabalhadores”.

Todavia, como outros autores também se posicionaram, de pouco vale a facultatividade do “imposto sindical” se não acompanhada de uma reforma sindical propriamente dita (e não um ponto de uma reforma trabalhista), com o fim da unicidade, do poder normativo da Justiça do Trabalho e outros pilares do sindicalismo corporativista brasileiro. Seguindo a linha de pensamento iniciada pelos autores, este seria o *primeiro* passo, mas não pode ser o *único* passo.

Esse é o pensamento de Dantas Júnior (2017, p. 281), que entende ser necessária uma reforma do sistema sindical para solucionar os problemas do sindicalismo brasileiro e sua crise, somada, por exemplo, ao fim da unicidade sindical (DANTAS JÚNIOR, 2017, p. 283), entre outras reivindicações, e não simplesmente facultar a contribuição sindical sem mais nenhuma outra mudança.

Para Francisco Gérson Marques de Lima (2019, p. 27), a reforma sindical ideal seria extinguir a contribuição sindical compulsória e a unicidade sindical, pois a lógica é que os trabalhadores escolham sua entidade de representação e, a partir dessa escolha, contribuam para ela.

É justamente com relação ao fim da compulsoriedade da contribuição e, ao mesmo tempo, a manutenção da representação por categoria e a unicidade sindical, que se insere a reflexão de Aldacy Rachid Coutinho (2017, p. 54). A autora comenta o panorama atual brasileiro, após os julgados do STF que proibiram a cobrança das contribuições assistencial e confederativa de não filiados, e após a Reforma Trabalhista, que retirou a obrigatoriedade da contribuição sindical legal, tornando todas as contribuições sindicais voluntárias. A doutrinadora critica o fato de que o direito sindical brasileiro se estrutura a partir da categoria e não de associados, mas os sindicatos não podem fixar contribuições a toda a categoria, para o próprio custeio.

Por sua vez, Valdete Souto Severo (2019) problematiza a forma como a facultatividade foi promovida, sem se preocupar em resolver outros problemas do direito sindical brasileiro, como a unicidade e a inexistência de proteção contra a despedida arbitrária. Para a autora, o fim da compulsoriedade da contribuição sindical, “por si só, não

seria um drama, se a lei tivesse também revogado os artigos da CLT que atrelam o sindicato ao Estado e que estabelecem unicidade em afronta à convenção fundamental 87 da OIT” (SEVERO, 2019).

Reflexão similar é feita por Renata Queiroz Dutra e Joao Gabriel Pimentel Lopes (2019, p. 142), ao entender incompatível manter a unicidade sindical e a representação da categoria, impostas aos sindicatos por lei, e retirar a compulsoriedade da contribuição sindical. Para os pesquisadores, isto “equivale a efetivamente negar vigência à autonomia e à liberdade sindicais, que estão no coração das previsões constitucionais a respeito das formas de organização do cidadão-trabalhador”. A liberdade sindical aqui se refere a sua dimensão coletiva.

Além de condenar a facultação da contribuição sindical desacompanhada de uma verdadeira e direta reforma sindical sobre diversos outros pontos urgentes, a doutrina consultada também discorda da forma abrupta e sem período de transição como a contribuição sindical foi tornada facultativa (LIMA, 2019, p. 20; DELGADO; DELGADO, 2017, p. 45).

Embora seja uma solução necessária para resolver o problema dos sindicatos de gaveta e não atuantes, a contribuição sindical legal é a principal fonte de custeio dos sindicatos brasileiros. O seu fim abrupto e sem previsão de fonte alternativa de custeio enfraquece os sindicatos e coloca em crise a liberdade sindical no Brasil (BARBATO; COSTA, 2020, p. 144).

A lição de Dantas Júnior (2017, p. 282-283), contrário ao “súbito corte de sua principal fonte de renda [dos sindicatos], que era a contribuição sindical” resume lucidamente essa questão:

O problema que vislumbramos, portanto, não é o fim da contribuição sindical em si mesmo, pois isso, no médio prazo, poderá provocar uma salutar renovação das carcomidas direções de sindicatos pelegos e que apenas buscam a satisfação dos interesses pessoais. O grande problema, ao nosso sentir, está na falta de um período de transição, que permita a adaptação dos sindicatos.

A forma como foi retirada a obrigatoriedade da contribuição sindical também foi criticada por Maurício Godinho Delgado e Gabriela Neves Delgado (2017, p. 246), pois a lei reformadora não previu um período de transição para o fim da compulsoriedade, e não fez a substituição da receita mitigada, de maneira a preservar o financiamento sindical. Os autores citam a contribuição negocial, que está prevista desde 2008, na Lei nº 11.648 (Lei das

Centrais Sindicais), para substituir a contribuição sindical obrigatória – o que foi totalmente ignorado pela Lei nº 13.467/2017¹⁸.

Nesse sentido, Gabriella de Assis Wanderley e Ana Virginia Moreira Gomes (2019, p. 325) defendem o surgimento de uma nova contribuição compulsória em substituição da contribuição sindical legal, por sua vez aprovada por assembleia geral e com cobrança prevista por negociação coletiva. Para as autoras, é importante a existência de uma contribuição compulsória tendo em vista que remanesce o regime de unicidade sindical e representação da categoria, e que a OIT não proíbe contribuições compulsórias quando há exclusividade de representação sindical e quando definidas em negociação coletiva. As autoras criticam a Reforma Trabalhista por não ter previsto esta situação, na verdade tendo-a vedado na redação do art. 611-B da CLT.

Passos, Nicoladeli e Nascimento (2018, p. 55) entendem que a abrupta facultação da contribuição sindical legal constitui de uma “flagrante tentativa de fragilização do movimento sindical obreiro” e aumenta a desigualdade de forças entre o trabalhador e o empregador, mesmo entre suas formas organizativas, uma vez que os sindicatos patronais permanecem se beneficiando de uma fonte de custeio inalterada pela Reforma Trabalhista, com parcela dos recursos das contribuições sociais retidas ao sistema “S”¹⁹.

¹⁸ Importante frisar que essa crítica doutrinária e sindicalista contemporânea à exoneração da contribuição sindical pela Reforma Trabalhista, com imediatez e sem compensação do *déficit* financeiro por outra fonte de receita, não é uma incoerência com as posições anteriores à Lei nº 13.467/2017, contrárias à compulsoriedade do instituto. Todas as vezes que os autores e os atores sindicais propuseram ou ao menos discutiram uma via para o fim da contribuição sindical legal, foi considerando um período de transição e a substituição da receita.

Quando se olha para as tentativas históricas de extinção da contribuição sindical legal e para a evolução destas tentativas no tempo até o FNT (v. o subcapítulo “2.1.1 O histórico legislativo de reforma da contribuição sindical antes da Lei nº 13.467/2017”); percebe-se que a Reforma Trabalhista foi em sentido totalmente contrário das ponderações históricas ou mesmo do consenso histórico que se construiu ao longo das tentativas prévias de reforma. A Lei nº 13.467/2017 desagradou tanto o sindicalismo conservador que queria a manutenção do “imposto sindical” nos seus moldes originais; como o novo sindicalismo, outros atores sindicais e toda a doutrina trabalhista versada.

¹⁹ As contribuições patronais ao sistema “S” foram instituídas pelo art. 240 da Constituição Federal, “destinadas às entidades privadas de serviço social e de formação profissional, vinculadas ao sistema sindical” (BRASIL, 1988). Exemplos dessas entidades são: SESI, SENAI, SESC e SENAC. É um tipo de contribuição social, com natureza semelhante à contribuição sindical anual antes da Lei nº 13.467/2017 (tributária e parafiscal).

No seu artigo já citado de 2018, Sandro Lunard Nicoladeli apresentou, de forma incipiente e breve, a sua crítica quanto à manutenção das contribuições patronais ao sistema “S” após a Reforma Trabalhista. Sua postura foi melhor desenvolvida em palestra de 2023, quando denunciou a assimetria entre o financiamento dos sindicatos obreiros e dos sindicatos patronais após a Lei nº 13.467/2017, pois os sindicatos profissionais não mais dispõem de uma fonte pública de custeio, enquanto os sindicatos das categorias econômicas, seguem com um “fundo público que fomenta e estrutura o sindicalismo patronal brasileiro”. Essa posição foi trazida pelo doutrinador na sua palestra na conferência de abertura do *Congresso de Direito Coletivo do Trabalho: as contribuições sindicais e o adequado financiamento sindical*. A palestra teve o tema “As contribuições assistenciais e o financiamento sindical” e ocorreu em 06/12/2023, às 9h45, na sede do Tribunal Superior de Trabalho, Auditório Ministro Mozart Victor Russomano. A íntegra da palestra pode ser consultada *online* na plataforma *Youtube*. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=LlFv916VhWQ&t=10798s>. Acesso em 24 fev. 2024.

O Ministério Público do Trabalho também se posicionou, mais de uma vez, em reforço às críticas apresentadas reiteradamente pela doutrina jus-laboral majoritária, no sentido de que o fim da potestividade da contribuição sindical legal não foi o problema, mas sim ter sido extinta sem reformar outros elementos da estrutura sindical de Estado; sem participação democrática dos atores sindicais e da sociedade civil (ou mesmo do modelo tripartite da OIT); sem um período de transição e sem uma previsão de receita substitutiva para os sindicatos.

Na Nota Técnica nº 05, de 19 de abril de 2017, a Secretaria de Relações Institucionais do Ministério Público do Trabalho (MPT) criticou a aprovação da Reforma Trabalhista sem “um amplo debate prévio com a sociedade e, especialmente, com as categorias atingidas”, em violação à Convenção 144 da OIT que trata do modelo tripartite (BRASIL, 2017, p. 2-3). O MPT também avaliou negativamente o término da obrigatoriedade da contribuição sindical como o único aspecto do sistema sindical que a Lei nº 13.467/2017 se propôs a reformar, sem “qualquer proposta para a extinção do monopólio de representação” (BRASIL, 2017, p. 5). Outrossim, o órgão ministerial desaprova a “extinção da obrigatoriedade da contribuição sindical sem qualquer fase de transição” e desacompanhada “da apresentação de alternativas de financiamento às entidades sindicais” (BRASIL, 2017, p. 6).

Na Nota Técnica nº 1º, de 27 de abril de 2018, a Coordenadoria Nacional de Promoção da Liberdade Sindical (CONALIS) do MPT defendeu a reforma sindical nos parâmetros fixados pela OIT – isto é, sem corporativismo estatal –, com a revogação da contribuição sindical pelo poder constituinte derivado, porém conjuntamente com a substituição da unicidade pelo regime da pluralidade sindical (MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO, 2018, p. 6).

Das notas técnicas supracitadas, bem como das colocações da doutrina, é possível depreender outra crítica ao fim da compulsoriedade da contribuição sindical pela Reforma Trabalhista, que, na verdade, é uma crítica que abrange toda a Reforma: o descumprimento das exigências internacionais de uma estrutura tripartite com diálogo social para elaboração de normas do trabalho (inclusive suas alterações).

Lorena Vasconcelos Porto (2020, p. 193) entende que a Lei nº 13.467/2017 viola as Convenções nº 144 e 154 da OIT, devido à falta de uma “efetiva consulta as entidades representativas dos empregados e dos empregadores, visando a se alcançar um consenso - uma das principais expressões do tripartismo e do diálogo social - na elaboração do texto e tramitação do projeto de lei”.

A mesma autora assevera que uma alteração tão profunda do principal diploma trabalhista do Brasil (a CLT), deveria ter sido precedida da “necessária, ampla e democrática

discussão com a sociedade civil, com as instituições e órgãos envolvidos e com os atores sociais”. Todavia, a aprovação da Reforma Trabalhista foi rápida, em sessões no Congresso Nacional que ocorreram algumas vezes de madrugada, sem consulta aos entes de representação patronal e profissional e sem o alcance de um consenso (PORTO, 2020, p. 185).

Carolina Marzola Hirata Zedes (2020, p. 207-208) faz uma leitura histórica bastante completa do processo legislativo da Reforma que deixa clara a afronta ao tripartismo e ao diálogo social. Embora tenha havido audiências públicas no Congresso Nacional durante o trâmite do projeto de lei, menos de 12% dos participantes que foram ouvidos durante as sessões eram representantes sindicais dos trabalhadores:

Para corroborar o afirmado, basta verificar que, na Câmara dos Deputados, em audiência pública realizada em 29.03.2017, foram ouvidos como representantes dos empregados: o Presidente do Sindicato dos Empregados em Empresas de Asseio, Conservação, Trabalho Temporário, Prestação de Serviços e Serviços Terceirizáveis no Distrito Federal - SINDISERVIÇOS e o Secretário-geral da Intersindical-central da Classe Trabalhadora. No dia 30.03.2017, o Presidente da Confederação Brasileira Democrática dos Trabalhadores nas Indústrias de Alimentação – CONTAC e o Diretor Secretário-Geral da Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio – CNTC. Finalmente, no dia 06.04.2017, um representante do Fórum Sindical dos Trabalhadores – FST teve direito a voz em audiência pública.

Somente na Câmara dos Deputados foram 07 (sete) audiências públicas, nas quais se fizeram presentes diversos órgãos estatais, advogados especializados e professores universitários. Cada audiência pública conferiu a palavra a, no mínimo, seis pessoas, podendo-se estimar, portanto, que a participação de representantes da classe trabalhadora, na Câmara dos Deputados, correspondeu a menos de 12% (doze por cento) das pessoas com direito a voz no debate.

A autora chama a atenção, ainda, que mais que simplesmente ouvir os representantes sindicais, os princípios do tripartismo e do diálogo social, presentes nas Convenções nº 144, 154 e 151 da OIT, demandam que as normas trabalhistas sejam construídas em conjunto pelos governos legais e representantes de empregados e dos empregadores (ZEDES, 2020, p. 207-208). Nesse sentido, é notório que a Reforma Trabalhista ficou muito aquém das exigências do tripartismo e do diálogo social, pois promoveu uma participação muito baixa dos representantes sindicais dos empregadores e, mesmo quando estes participaram, não integraram o momento deliberativo e decisório sobre o projeto de lei, não tendo sua posição efetivamente considerada na elaboração do texto da lei.

Outra crítica à Reforma Trabalhista é o seu efeito de mitigação do sindicalismo, o qual ocorreu sobretudo com o término da obrigatoriedade da contribuição sindical legal.

Antônio Augusto de Queiroz (2017, p. 17-18) encontra um conjunto de medidas propositais na Lei nº 13.467/2017 que enfraqueceram os sindicatos e esvaziaram seu poder e sua ação, dentre as quais a facultação da contribuição sindical:

1) a fragmentação da representação sindical via terceirização e pejetização; 2) a prevalência da negociação sobre a lei e do acordo sobre a convenção, independentemente de ser ou não mais vantajoso para o trabalhador; 3) a ampliação das possibilidades de negociação individual; 4) a eliminação da ultratividade de acordo ou convenção; 5) o fortalecimento da comissão representativa dos trabalhadores no local de trabalho em detrimento do sindicato, que perde atribuição e fica excluído do processo de organização da eleição dos representantes dos trabalhadores; 6) a asfixia financeira às entidades sindicais; e 7) a dificuldade de acesso da entidade sindical à Justiça do Trabalho por abuso em acordos individuais.

Dantas Júnior (2017, p. 281) também interpreta que o fim da contribuição compulsória e outras reformas já citadas por Queiroz, bem como a desnecessidade de homologação sindical das rescisões contratuais, tem um “evidente objetivo de enfraquecimento dos sindicatos”. A ideia é compartilhada por Daniela Muradas Reis (2017, p. 94-95), para qual a crise sindical brasileira – já existente bem dizer “desde sempre”, com a unicidade e o problema da representatividade – se agravará ao ponto de esvaziar a ação sindical e fragmentar a classe trabalhadora.

É bastante repercutido na doutrina nacional que a Reforma Trabalhista promoveu, por várias medidas (não só o fim da contribuição obrigatória), o estrangulamento do sistema corporativo de relações de trabalho (POCHMANN, 2022, p. 122), sem, contudo, abolir o sindicalismo de Estado ou instituir outro sistema sindical no seu lugar. A voluntariedade da contribuição sindical legal na forma que foi implementada despiu as condições materiais dos sindicatos de terem uma postura ativa, enfraquecendo o movimento sindical (GUNTHER, 2017, p. 214).

Devido à extinção abrupta da contribuição sindical e sua crise financeira sobre os sindicatos, as entidades realizaram demissões em massa de seu pessoal interno, redução de salários, corte de benefícios a trabalhadores, fechamentos de filiais, “mudanças para imóveis menores, venda de ativos, extinção de serviços destinados aos trabalhadores da categoria, entre outras providências para redução de custos, uma vez que não foi criada forma alternativa de sustento financeiro para essas entidades” (MELO; CESAR; D’AMBROSO, 2021, p. 10).

Em suma, a doutrina majoritária foi contrária à maneira como a facultatividade da contribuição sindical legal foi promovida pela Reforma Trabalhista, por diversas questões, entre elas os graves impactos práticos negativos causados contra o movimento sindical. Esses impactos passam a ser melhor detalhados.

2.2.2 Os impactos práticos da facultatividade da contribuição sindical após a Lei nº 13.467/2017

Ainda que a facultação da contribuição sindical anual aparentemente seja compatível com o princípio da liberdade sindical sob uma perspectiva dogmática e teórica, a doutrina e os dados técnicos evidenciam, na prática, um risco grave de enfraquecimento dos sindicatos no Brasil a ponto de não mais existirem ou não poderem exercer seu papel representativo na defesa dos direitos individuais e coletivos dos trabalhadores, devido à maneira como a voluntariedade da contribuição sindical foi implementada – sem período de transição ou substituição da receita, enquanto mantém-se as incumbências dos sindicatos na defesa de toda a categoria (o que exige aportes econômicos substanciais para tanto).

A contribuição sindical era a maior fonte de custeio dos sindicatos no Brasil, representando 3,5 bilhões em 2016, ano anterior à Reforma (JUNQUEIRA, 2017). Diversas notícias jornalísticas denunciaram, no primeiro aniversário da Reforma, em 2018, um decréscimo na monta de 90% na arrecadação geral dos sindicatos (SILVA, 2019; SEM..., 2018). Os dados são confirmados pela Dieese (2018, p. 5), que informa ainda que 1.391 entidades sindicais (20%) não receberam qualquer centavo de contribuição sindical, ficando drasticamente na penúria.

Em notável pesquisa empírica sobre o impacto da Reforma Trabalhista no sindicalismo nacional, a partir da entrevista de 79 (setenta e nove) dirigentes sindicais que representam entidades de todas as regiões do país (GALVÃO, 2019, p. 205), constatou-se que em 86% dos sindicatos consultados, a contribuição sindical deixou de ser a principal fonte de renda (GALVÃO, 2019, p. 214).

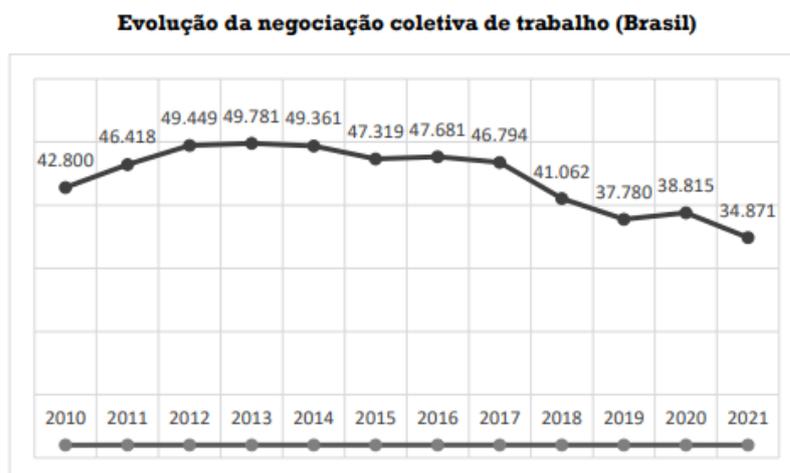
Dois anos após a Reforma, até o final de 2019, o cenário de crise financeira sindical se manteve. A perda acumulada de receita pelos sindicatos no período foi de mais de 96% (FERRARI, 2020). Os números permanecem e até mesmo pioram ao longo do tempo, pois de 2017 até 2021, a perda da receita da contribuição sindical legal foi de 99% (LIMA, 2022, p. 11).

Contudo, o grande decréscimo de arrecadação de receita sindical não é o único impacto negativo “em números” que a Reforma Trabalhista teve sobre o sindicalismo nacional, embora seja o dado mais veiculado pela imprensa e mais suscitada pela doutrina.

Segundo pesquisa da DIAP, após o número de negociações coletivas no Brasil se manter relativamente estável no período anterior à Lei nº 13.467/2017, com pequenas

variações anuais para mais ou para menos entre 2010 e 2017, o número caiu drasticamente deste a edição da Reforma Trabalhista em 2017, em uma constante:

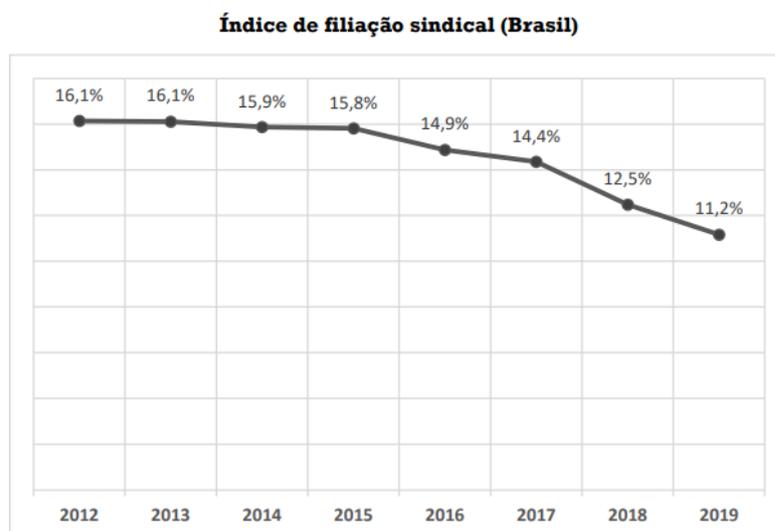
Gráfico 1 – Redução do número de negociações coletivas no Brasil após 2017



Fonte: LIMA, 2022, p. 6

Mesma pesquisa aponta a queda da taxa de sindicalização após a Reforma:

Gráfico 2 – Redução da taxa de sindicalização no Brasil após 2017



Fonte: LIMA, 2022, p. 8

Embora com uma variação percentual dentro de margem de erro, e um pouco mais otimista que os dados da DIAP, a OIT indicou uma queda vertiginosa da taxa de filiação sindical após 2017, de 16,8% para 13% (ILO, 2019).

A crise sindical também atingiu o número de sindicatos no Brasil: em 2016 (um ano antes da Reforma), o número de sindicatos era 15.892 (CAMPOS, 2016, p. 9), sendo que em 2018 (um ano após a Reforma), o número caiu para 11.867 (POCHMANN, 2022, p. 102).

Em suma, pragmaticamente, os impactos da Reforma Trabalhista foram a asfixia financeira dos sindicatos e, em efeito cascata, a redução do número de entidades no Brasil, a redução do número de negociações coletivas e a redução da taxa de sindicalização.

Além da posição doutrinária e dos efeitos práticos da facultatividade da contribuição anual, é importante observar como a jurisprudência pátria reagiu a essa alteração legislativa.

2.2.3 A posição jurisprudencial sobre a facultatividade da contribuição sindical depois da Lei nº 13.467/2017

Da mesma forma como foram pesquisados os precedentes qualificados sobre a compulsoriedade de contribuição sindical antes da edição da Reforma Trabalhista, insurge investigar se houve precedentes qualificados após a alteração legislativa no Tribunal Superior do Trabalho e no Supremo Tribunal Federal.

2.2.3.1 A Jurisprudência do Tribunal Superior do Trabalho

Temporalmente posterior à edição da Lei nº 13.467/2017, não houve precedentes qualificados no TST sobre a facultatividade da contribuição sindical.

2.2.3.2 A Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal

No âmbito do STF, dois precedentes qualificados tomaram importante repercussão jurídica: a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5794 e os Embargos de Declaração no Agravo em Recurso Extraordinário (ARE) nº 1018459.

2.2.3.2.1 A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5794

O fim da potestividade da contribuição sindical teve um grande debate judicial no STF, com a interposição de dezessete ações diretas de inconstitucionalidade (ADI's 5794, 5806, 5810, 5811, 5813, 5815, 5850, 5859, 5865, 5885, 5887, 5888, 5892, 5900, 5912, 5923 e

5945) e uma ação declaratória de constitucionalidade (ADC 55) (NELSON; TEIXEIRA, 2019, p. 77).

Todas estas ações de controle concentrado de constitucionalidade foram julgadas conjuntamente pelo Pleno do STF, em 29/06/2018.

Muitas questões foram ventiladas para arguir a inconstitucionalidade da mudança legislativa sobre a contribuição sindical anual – exigência de lei complementar tributária, violação à isonomia tributária, impossibilidade de renúncia fiscal de receita pública etc. –, porém o que é pertinente ao presente estudo, considerando se tratar de uma análise de *(in)convencionalidade* das novas regras, é a interpretação das novas regras frente ao princípio da liberdade sindical, que é princípio fundamental da OIT, esta que nada diz respeito à legislação tributária nacional.

Dentro das dimensões do princípio da liberdade sindical, o STF enfrentou o fim da compulsoriedade da contribuição sindical sob a ótica da liberdade de associação/sindicalização e da autonomia das organizações sindicais (categoria que engloba o direito à autorregulamentação e a liberdade de administração). As ponderações do STF dentro deste recorte temático é o que verdadeiramente interessa ao presente trabalho.

O Ministro Relator Edson Fachin, em seu voto, entendeu que “a inexistência de uma fonte de custeio obrigatória inviabiliza a atuação do próprio regime sindical”, considerando a manutenção da unicidade sindical e da representação por categoria (BRASIL, 2018, p. 55).

Arremata o Ministro:

E, ainda, a liberdade de associação deve ser harmonizada com o direito de uma categoria ser defendida por um sindicato único, de modo que admitir a facultatividade da contribuição, cuja concepção constituinte tem sido historicamente da obrigatoriedade, pode, ao menos em tese, importar um esmaecimento dos meios necessários à consecução dos objetivos constitucionais impostos a estas entidades, dentre os quais destacam-se a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria (artigo 8º, III, da CRFB), participação obrigatória nas negociações coletivas de trabalho (artigo 8º, VI, da CRFB), denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União (artigo 74, §2º, da CRFB), ajuizar ações diretas e ações mandamentais coletivas perante a jurisdição constitucional (artigos 5º, LXX, e 103, IX, da CRFB) (BRASIL, 2018, p. 56)

Em outras palavras, para o Relator, a voluntariedade da contribuição em comento impossibilitaria financeiramente a concretização de direitos, liberdades, garantias e proteções relacionadas ao princípio da liberdade sindical. É o que o Ministro referencia quando afirma que a facultatividade contributiva causaria a “obnubilação do direito à sindicalização”

(BRASIL, 2018, p. 59) e deixaria as entidades sindicais “alijadas de liberdade e autonomia sindical” (BRASIL, 2018, p. 59).

Por estes motivos, no seu voto, o Relator entendeu por proceder as ações diretas de inconstitucionalidades, com a declaração da inconstitucionalidade parcial com redução de texto, para retirar as expressões que mencionassem a autorização prévia e expressa, mantendo a contribuição sindical obrigatória (BRASIL, 2018, p. 60).

Todavia, o entendimento do Pleno do STF não foi concorde com o Ministro Relator. Em seu voto divergente, o Ministro Luiz Fux entendeu que a supressão do caráter compulsório da contribuição sindical não vulnera a autonomia da organização sindical, pois não prejudicaria financeiramente as mesmas a ponto de inviabilizar sua existência ou sua atuação, considerando a existência de outros tipos contributivos – ou na afirmação do Ministro, “múltiplas formas de custeio” (BRASIL, 2018, p. 70). O fim da compulsoriedade resolveria a “oferta excessiva e artificial de organizações sindicais” (BRASIL, 2018, p. 66).

Quanto à liberdade de associação, o Ministro entendeu que “a contribuição sindical, criada no período autoritário do Estado Novo, tornava nula a liberdade de associar-se a sindicatos, visto que, de uma forma ou de outra, o empregado seria obrigado a financiá-los” (BRASIL, 2018, p. 68). Por fim, decidiu improceder as ações diretas de inconstitucionalidade e proceder a ação declaratória, “para assentar a compatibilidade da Lei n.º 13.467/2017 com a Carta Magna” (BRASIL, 2018, p. 71).

É notória a influência do voto divergente nos votos da maioria dos Ministros, que claramente seguiram a divergência, em especial na sua interpretação da liberdade associativa e da autonomia sindical, conforme itens 6 e 11 da ementa do julgamento, que repetem *ipsis litteris* trechos do voto do Ministro Luiz Fux:

6. A supressão do caráter compulsório das contribuições sindicais não vulnera o princípio constitucional da autonomia da organização sindical, previsto no art. 8º, I, da Carta Magna, nem configura retrocesso social e violação aos direitos básicos de proteção ao trabalhador insculpidos nos artigos 1º, III e IV, 5º, XXXV, LV e LXXIV, 6º e 7º da Constituição.

[...]

11. A Constituição consagra como direitos fundamentais as liberdades de associação, sindicalização e de expressão, consoante o disposto nos artigos 5º, incisos IV e XVII, e 8º, *caput*, tendo o legislador democrático decidido que a contribuição sindical, criada no período autoritário do estado novo, tornava nula a liberdade de associar-se a sindicatos (BRASIL, 2018, p. 9-10).

Diferentemente do que possa aparentar para uma primeira análise, a jurisprudência do STF não inova com relação a sua exegese jurisprudencial anterior à Lei nº 13.467/2017, nos precedentes qualificados já examinados²⁰.

Conclui-se, compulsando estes precedentes, que a interpretação da Corte Constitucional brasileira foi contrária às contribuições sindicais compulsórias no geral, e excepcionou a contribuição legal por sua natureza tributária.

Nesta ocasião, o STF consignou que, não sendo mais tributária a contribuição do art. 578 e seguintes da CLT, não havia motivo para excepcioná-la da razão geral, não podendo ser compulsória, o que violaria a dimensão negativa da liberdade associativa, conforma o Tribunal já havia registrado com relação às outras modalidades contributivas não tributárias.

2.2.3.2.2 Os Embargos de Declaração no Agravo em Recurso Extraordinário (ARE) nº 1018459.

Após o julgamento do ARE nº 1018459 em 23/02/2017, foram opostos embargos de declaração, em 17/03/2017, ainda anteriormente à publicação da Lei nº 13.467/2017. Contudo, o STF realizou o julgamento dos aclaratórios somente em 11/09/2023, anos após a edição da Reforma Trabalhista, já considerando o panorama atual do sindicalismo brasileiro. A relatoria se manteve com o Min. Gilmar Mendes.

Na oportunidade, a Corte Constitucional brasileira alterou a tese firmada no Tema 935, com efeitos infringentes, para entender constitucional a instituição, por acordo ou convenção coletivos, de contribuições assistenciais a serem impostas a todos os empregados da categoria, ainda que não sindicalizados, desde que assegurado o direito individual de oposição do trabalhador.

A nova tese constitui um *overruling* da jurisprudência suprema até então consolidada para a cobrança compulsória da contribuição assistencial. Em diversos julgados anteriores (inclusive no julgamento original do próprio Tema 935), o STF havia entendido serem inexigíveis estas contribuições de trabalhadores não filiados.

A alteração da tese foi proposta pelo Min. Luís Roberto Barroso, que, em voto-vista, abriu divergência ao voto original do Relator.

²⁰ Vide subcapítulo “2.1.2.2 A Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal”.

O Ministro lembrou a jurisprudência da Corte sobre as demais contribuições sindicais, que, por não terem natureza tributária, sua “cobrança de empregados não filiados ao sindicato violaria a liberdade de associação” (BRASIL, 2023, p. 25). No seu pedido de vista, ele deixou claro que essa é a sua posição com relação à compulsoriedade da cobrança, como algo inconstitucional, e, caso não houvesse a Lei nº 13.467/2017, manteria essa posição, que é “a posição que gostaria de ter”, pois “não tenho simpatia pela compulsoriedade” (BRASIL, 2023, p. 12). Contudo, o Ministro entendeu que houve a “alteração de premissas fáticas e jurídicas” após a Lei nº 13.467/2017, quando a única contribuição sindical compulsória e tributária deixou de sê-las (BRASIL, 2023, p. 25).

O Ministro fundamentou a nova redação da tese nos efeitos práticos do fim da compulsoriedade da contribuição sindical legal, fazendo menção expressa à diminuição da arrecadação financeira dos sindicatos na monta de 90% (noventa por cento). Com base nessas circunstâncias empíricas, se a contribuição assistencial não for compulsória à categoria, “o financiamento da atividade sindical será prejudicado de maneira severa”, havendo um “risco significativo do enfraquecimento do sistema sindical” (BRASIL, 2023, p. 26).

O Min. Barroso defendeu um *distinguishing* do presente caso com relação à jurisprudência anteriormente produzida sobre a contribuição confederativa, porquanto, nas contribuições assistenciais, há o benefício a toda a categoria, devendo todos os trabalhadores contribuir, para evitar a figura do trabalhador “carona”, que se beneficia, mas não contribui ao sistema sindical (BRASIL, 2023, p. 27).

Entretanto, embora estivesse disposto a tolerar a compulsoriedade da contribuição assistencial “a fim de evitar os efeitos práticos indesejados resultantes do enfraquecimento da atuação sindical”, o Ministro não deixou de ficar atento à necessidade de preservação da liberdade de associação individual do trabalhador, propondo como “solução alternativa” que os trabalhadores possam se opor expressamente à contribuição (BRASIL, 2023, p. 27-28).

O voto vencedor recordou, ainda, que as cotas de solidariedade são admitidas pelas normas internacionais do trabalho, no sistema da OIT:

21. Trata-se de assegurar ao empregado o direito de se opor ao pagamento da contribuição assistencial. Convoca-se a assembleia com garantia de ampla informação a respeito da cobrança e, na ocasião, permite-se que o trabalhador se oponha àquele pagamento. Ele continuará se beneficiando do resultado da negociação, mas, nesse caso, a lógica é invertida: em regra admite-se a cobrança e, caso o trabalhador se oponha, ela deixa de ser cobrada. 22. Essa solução é prestigiada pelo Comitê de Liberdade Sindical da OIT, que, ao interpretar as Convenções 87 e 98, admite a possibilidade de desconto de contribuições dos trabalhadores não associados abrangidos por negociação coletiva, cuja imposição deve decorrer do instrumento coletivo e não da lei (BRASIL, 2023, p. 28).

Após o voto-vista, o Relator revisou seu voto, acolhendo a nova tese. O Relator verificou também a existência de novas premissas fáticas e jurídicas após a edição da Reforma Trabalhista, a autorizar “evolução e alteração do posicionamento” (BRASIL, 2023, p. 6).

O Min. Gilmar Mendes também fundamentou principalmente sua mudança de entendimento com base nos efeitos práticos do fim da compulsoriedade da contribuição sindical legal. Segundo ele, as entidades sindicais “ficariam sobremaneira vulnerabilizadas no tocante ao financiamento de suas atividades”, com o esvaziamento dos sindicatos, “pois a representação sindical, ausentes os recursos financeiros necessários à sua manutenção, tornou-se apenas nominal (sem relevância prática)” (BRASIL, 2023, p. 7).

Acompanhando a posição doutrinária já apresentada nesse trabalho na seção “2.2.1”, o Relator criticou o término da compulsoriedade da contribuição sindical anual desacompanhada de uma reforma autêntica do sistema sindical, em especial a alteração do regime de unicidade sindical para a pluralidade sindical:

Com o fim da natureza tributária da exação, os sindicatos perderam sua principal fonte de receita, mas essa inovação – calcada na ideia de que os empregados deveriam ter o direito de decidir se desejam ser representados por determinada entidade sindical –, não veio acompanhada do estabelecimento da pluralidade sindical (ideia de que seria possível a instituição de mais de uma organização sindical na mesma base territorial, sendo facultado aos trabalhadores escolher qual sindicato melhor lhes representa e, portanto, merece a sua filiação e contribuição) (BRASIL, 2023, p. 7).

O Relator afirmou que a nova tese, segundo ele, equilibraria muito bem a necessidade de preservar o custeio sindical, para assegurar a existência do Sistema Sindicalista e recompor a autonomia financeira do sistema sindical, e, ao mesmo tempo, garantir a liberdade de associação do trabalhador por meio do direito de oposição, de maneira a “concretizar o direito à representação sindical sem ferir a liberdade de associação dos trabalhadores” (BRASIL, 2023, p. 8).

A nova tese foi aprovada por unanimidade dos membros do STF presentes na sessão de julgamento dos embargos de declaração, com exceção do Min. Marco Aurélio, que não teve a oportunidade de participar e rever talvez o seu posicionamento, por se encontrar já aposentado, mantendo-se o seu voto original (BRASIL, 2023, p. 1-2).

Conforme se observa, a Corte Constitucional brasileira apenas reviu a sua jurisprudência de longa data, contrária à compulsoriedade de contribuições sindicais, não por

passar a entender que ela teoricamente não violaria a liberdade de associação, nem por passar a entender que as contribuições sindicais pudessem, de forma geral e abstrata, ou em situações amplas, serem compulsórias. O STF mudou sua posição apenas em virtude da Lei nº 13.467/2017, e por necessidade, diante dos efeitos maléficos reais do fim abrupto da obrigatoriedade da contribuição sindical legal, que colocou em risco o sindicalismo nacional, carecendo-se de uma solução a esse impasse.

Tanto o STF seguiu entendendo que a compulsoriedade de contribuições sindicais, na sua perspectiva, viola a liberdade de associação sob a ótica individual, que, mesmo admitindo a exigência de contribuições assistenciais de não filiados, resguardou o direito de oposição individual do trabalhador a essas contribuições.

Na verdade, não há compulsoriedade no novo entendimento da Suprema Corte brasileira, porque se o trabalhador pode recusar-se a contribuir, mesmo que precise fazê-lo de forma expressa em exceção à cobrança, ainda assim sua voluntariedade está sendo atendida. Na prática, o STF passou a reconhecer a aquiescência tácita dos trabalhadores. Uma contribuição verdadeiramente obrigatória não dependeria do consentimento do contribuinte, seja tácito ou expresso.

As disposições da Lei nº 13.467/2017 examinadas neste capítulo, com as interpretações da doutrina e da jurisprudência, são as normas legais questionadas e pendem de avaliação frente o Direito Internacional do Trabalho.

3 AS NORMAS CONVENCIONAIS DE REFERÊNCIA: AS NORMAS DO SISTEMA DA OIT SOBRE AS MATÉRIAS SELECIONADAS DE LIBERDADE SINDICAL E SOBRE CONTRIBUIÇÕES SINDICAIS COMPULSÓRIAS

As novas previsões sobre contribuição sindical reformadas pela Lei nº 13.467/2017 precisam ser analisadas sob o prisma das normas internacionais do trabalho.

Isto, porque as normas internacionais têm supremacia sobre a legislação interna do Brasil, dentro da dupla compatibilidade material vertical proposta por Mazzuoli (2009, p. 122). Assim, a análise da conformidade das novas previsões legais da Reforma Trabalhista sobre contribuição sindical com a ordem internacional trabalhista é imperativa, para atender ao “dever internacional de cumprir com os pactos (*pacta sunt servanda*), que acaba por gerar a supremacia da Convenção” (RUSSOWSKY, 2012, p. 64) e dos demais instrumentos normativos internacionais.

Conforme se observa da doutrina nacional outrora mencionada²¹, relutante à compulsoriedade da contribuição sindical legal nos seus moldes anteriores à Reforma Trabalhista; o principal fundamento da crítica acadêmica era a pretensa incompatibilidade da contribuição com o princípio da liberdade sindical. Ainda, parte da doutrina referenciada utilizava por motor de sua crítica um aparente conflito do instituto com a Convenção nº 87 da OIT, o que nada mais é, mediatemente, do que uma crítica também alicerçada no princípio da liberdade sindical, uma vez que a Convenção nº 87 é o primordial instrumento normativo da OIT sobre esse princípio.

Ao mesmo tempo, após a Reforma Trabalhista, a doutrina passou a identificar prejuízos à liberdade sindical pela forma como a contribuição foi “privatizada”.

Nessa toada, para se analisar a convencionalidade da contribuição sindical, no seu regime conferido pela Lei nº 13.467/2017, é inescapável verificar se esta contribuição está de acordo com o princípio da liberdade sindical, uma vez ser o fundamento principal para suscitar sua eventual inconventionalidade.

3.1 O CONCEITO E AS DIMENSÕES DA LIBERDADE SINDICAL

²¹ Vide seção “2.1.1 A posição doutrinária sobre a compulsoriedade da contribuição sindical antes da Lei nº 13.467/2017”.

A análise da convencionalidade *material* dos artigos 578, 579, 582, 583, 587 e 602 da CLT com as normas internacionais da OIT sobre liberdade sindical pressupõe o conhecimento da *materialidade* (a compreensão ontológica) do princípio da liberdade sindical. Além disso, implica a seleção de quais dimensões deste princípio serão consideradas para a aferição de convencionalidade, uma vez que a liberdade sindical é uma concepção muito abrangente e polissêmica.

Essencialmente, a liberdade sindical expressa “o direito dos grupos profissionais e dos trabalhadores, que os compõem, de promoverem os interesses respectivos” (MAGANO, 2002, p. 138). É uma liberdade individual que se exerce coletivamente, no seio de organizações sindicais, com a finalidade de defender interesses comuns da profissão representada (SUPIOT, 2004, p. 56).

De acordo com José Cláudio Monteiro de Brito Filho (2007, p. 85), a liberdade sindical é:

O direito de trabalhadores e empregadores constituir as organizações sindicais que reputarem convenientes, na forma que desejarem, ditando suas regras de funcionamento e ações que devam ser empreendidas, podendo nelas ingressar ou não, permanecendo enquanto for a sua vontade.

Por fim, significa “el derecho fundamental de los trabajadores a agrupar-se establemente para participar em la ordenación de las relaciones productivas” (OJEDA AVILÉS, 1998, p. 34).

A liberdade sindical surgiu primeiramente com a Convenção n° 11 da OIT, voltada às organizações dos trabalhadores rurais, e depois foi estendida aos trabalhadores urbanos e aos empregadores pela Convenção n° 87 (NICOLADELI, 2016, p. 52-53).

A liberdade sindical tem por objetivo viabilizar o “aparecimento de sindicatos livres e autônomos em relação ao Estado e à contraparte, no sentido de possibilitar o equilíbrio de poder nas relações de trabalho” (SIQUEIRA NETO, 1999, p. 81). Em outras palavras, é um conjunto de condições políticas para o exercício do sindicalismo.

A postura é análoga a de Delgado (2001, p. 82), que classifica o princípio da liberdade sindical como um princípio assecuratório das condições de emergência e afirmação da figura do ser coletivo obreiro (ou seja, o sindicato). Barbato e Máximo (2015, p. 204) conceituam como uma “liberdade condição”, sendo um pressuposto para o exercício de outros direitos fundamentais trabalhistas.

A importância da liberdade sindical para o direito coletivo do trabalho também é reconhecida a nível internacional. Segundo Guillermo Cabanellas (1966, p. 17), é da liberdade de associação sindical que se levantam os pilares sobre os quais descansam o direito coletivo do trabalho.

Semelhante é a postura de Ana Virgínia Moreira Gomes (2009, p. 109):

freedom of association's close relationship to democracy is central to the reluctance of governments to support freedom of association rights. This close relationship means that freedom of association goes beyond the workplace, that is, to promote freedom of association rights is to promote more participation, debate and need for dialogue not only in the workplace, but also in the social policy's decision making.

A liberdade sindical – ou melhor, o sindicalismo plenamente livre – é elemento essencial para a solução de conflitos coletivos e, principalmente, para “assegurar, de forma progressiva, a melhoria das condições de vida de todos que dependem do trabalho para desfrutar do direito à vida com dignidade” (GOMES, 2015, p. 233).

Contribuindo para esta perspectiva, Javillier (2001, p. 21) explica que a liberdade sindical condiciona outras liberdades e direitos fundamentais, como o direito à negociação coletiva e o direito de greve.

A liberdade sindical não é uma condição apenas para os direitos coletivos trabalhistas, mas para todos os direitos relacionados ao trabalho. Essa perspectiva é adotada oficialmente pela OIT no nº 4 da Declaração de 2008 sobre justiça social para uma globalização justa, na interpretação de Ackerman (2012, p. 151-152):

O segundo ponto intrínseco é o nº 4 da Declaração de 2008: os direitos fundamentais são inseparáveis. Não é concebível considerar isoladamente cada um desses direitos fundamentais. Especialmente, a liberdade sindical é transversal a todos os direitos fundamentais e aos outros direitos dos trabalhadores.

Não podemos falar de salários, se não falarmos de liberdade sindical; não podemos falar de saúde e de segurança do trabalho, se não falarmos de liberdade sindical no direito e na defesa dos trabalhadores de controlar o complemento das normas de saúde e de segurança no trabalho; não podemos falar de igualdade de tratamento e de não discriminação, de proteção do trabalho infantil, se não estivermos num contexto de liberdade sindical plena – transversalidade.

Além disso, a liberdade sindical é um elemento constitutivo indispensável de todo o sistema de relações trabalhistas e, mais ainda, de toda democracia política (JAVILLIER, 2001, p. 385). A liberdade sindical comporta aspectos coletivos e individuais e positivos e negativos, que devem estar presentes nos ornamentos jurídicos nacionais para não ficar apenas na folha de “papel” das cartas internacionais, ou seja, no mero plano das solenes proclamações jurídicas e políticas.

Muito bem elucidada Guillermo Cabanellas (1968, p. 99):

La libertad sindical constituye especie del derecho de asociación, el que para fines lícitos y pacíficos suele reconocerse a todos los habitantes de un país, como la facultad de aunar sus fuerzas con las de sus semejantes en una o más actividades, mediante la creación de organismos colectivos que no tengan el lucro por divisa, en cuyo caso constituirían sociedades o compañías civiles o mercantiles.

A liberdade sindical se sustenta em três pilares, segundo Russomano (1975, p. 65): a sindicalização livre, contra a sindicalização obrigatória; a autonomia sindical contra o dirigismo sindical; e a pluralidade sindical contra a unicidade sindical.

Para Amauri Mascaro Nascimento (2011, p. 1272), a liberdade sindical pode ser conceituada como uma liberdade de organização em sindicatos para a defesa de interesses coletivos e, simultaneamente, um princípio de autonomia coletiva que deve presidir os sistemas jurídicos pluralistas.

Compatível com esta visão, pode-se conceber a liberdade sindical como “um dos direitos fundamentais do homem, integrante dos direitos sociais, componente essencial das sociedades democráticas-pluralistas” (SIQUEIRA NETO, 1999, p. 68).

De acordo com Vólia Bonfim Cassar (2014, p. 1213), a liberdade sindical é “a espinha dorsal do Direito Coletivo representado por Estado social e democrático de direito. É um direito subjetivo público que veda a intervenção do Estado na criação ou funcionamento do sindicato”.

A liberdade sindical não é apenas um componente essencial do sistema democrático, mas a recíproca também é verdadeira: o sistema democrático é uma condição essencial para a liberdade sindical.

Esclarece-se que a OIT tem observado, a partir da Resolução de 1970 sobre direitos sindicais e sua relação com as liberdades civis, que os direitos sindicais somente são plenamente respeitados nos países em que também se assegura aos trabalhadores e às organizações sindicais as liberdades civis previstas na Declaração Universal dos Direitos Humanos e no Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Ao contrário, “the absence of these civil liberties removes all meaning from the concept of trade union rights”, nas palavras do item 1 da Resolução (INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, 1971).

Entre as liberdades civis dos trabalhadores e das organizações sindicais previstas no item 2 da Resolução, a OIT cita expressamente a liberdade de ir e vir e a segurança pessoal contra a detenção e a prisão arbitrárias (alínea “a”); a liberdade de opinião e expressão e o direito à informação com liberdade de imprensa (alínea “b”); a liberdade de reunião (alínea

“c”); o direito a um julgamento justo por um tribunal independente e imparcial (alínea “d”); e a proteção ao direito de propriedade das organizações sindicais (INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, 1971).

Ora, tais direitos civis constituem justamente os direitos de defesa ou de liberdade que o cidadão tem dentro de um sistema democrático. Em outras palavras, a Resolução de 1970, que relaciona os direitos sindicais e as liberdades civis em interdependência, admite, na verdade, a interdependência entre aqueles direitos e o princípio democrático.

Ackerman (2012, p. 148) é muito didático e claro quanto a esta interpretação:

Por que é importante algo que ocorreu alguns anos depois, em 1970, quando no dia 25 de junho do referido ano, a Conferência adotou a resolução sobre o Direito Sindical e a sua relação com o Direito Civil? Basicamente o que desenvolve essa resolução é o conceito de que a ideia de Direito Sindical, a noção de liberdade sindical, não tem sentido quando não existe a liberdade civil. E aqui precisamos nos deter por alguns segundos também.

É impossível pensar em liberdade sindical quando não há liberdade civil. A ditadura não admite as organizações de trabalhadores nem de empregadores, mas, ao mesmo tempo, assim como a liberdade sindical não pode se desenvolver sem um contexto democrático, também precisamos dizer que o sistema democrático é imperfeito e está incompleto quando não reconhecemos plenamente o exercício da liberdade sindical nos termos contemplados na Convenção 87 da OIT. Falta uma perna para essa democracia. Ela não está completa se não reconhecer plenamente o direito à liberdade sindical. Então, a expressão ‘coletiva’ e também a sucessão individual, essa é a leitura que deve ser feita da resolução do ano de 1970 da Conferência Internacional do Trabalho.

A posição da OIT foi reafirmada, posteriormente, no Informe do Diretor Geral da OIT de 2008, segundo o qual o exercício da liberdade sindical e de associação, bem como o direito de negociação coletiva, pressupõem respeito às liberdades civis fundamentais, particularmente segurança, liberdade de opinião, de expressão, de reunião, direito a um processo justo, com tribunais independentes e imparciais, e também o direito à proteção da propriedade de organizações de empregadores e de trabalhadores (ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 2008, p. 11).

Consoante Martinez (2016, p. 89), a liberdade sindical é um dos “meios suscetíveis de melhorar a condição dos trabalhadores e de assegurar a paz”. Essa é exegese que se estrai do preâmbulo da Convenção n° 87 da OIT, consoante Basso e Polido (2012, p. 125).

Não há como haver proteção do direito sindical sem o respeito à liberdade sindical como elementos vinculados. A liberdade sindical também tem conexão intrínseca com o sistema democrático, de sorte que é impensável um sistema democrático que não reconheça a liberdade sindical, e reversamente, é impensável o funcionamento da liberdade sindical fora do sistema democrático (ACKERMAN, 2010, p. 85). Baylos Antonio Grau (2011, p. 9) tem

ideia semelhante, entendendo ser impossível imaginar uma constituição democrática que não declare o princípio da liberdade sindical.

A liberdade sindical é um direito humano fundamental, também integrante da teoria dos direitos sociais, bem como um componente essencial de uma sociedade pluralista e justa (URIARTE, 1989, p. 250).

A liberdade sindical expressa o direito de o trabalhador filiar-se livremente e constituir sindicatos, reconhecendo o direito de pessoas se associarem a outras, mas se afigura bem mais que isso: como o princípio organizativo da classe de trabalhadores (ALONSO OLEA, 1980, p. 399), permitindo aos obreiros, a partir de uma configuração coletiva, participarem das definições sobre a organização do trabalho.

Segundo a própria OIT em bibliografia recente (ILO, 2014, p. 28), o princípio da liberdade sindical está no núcleo dos valores da organização internacional. Expressando o direito de organizar e fundar organizações de trabalhadores e de empregadores (dentre outras acepções terminológicas), a liberdade sindical é pré-requisito para uma negociação coletiva sólida e para o diálogo social (ILO, 2014, p. 28).

A essencialidade do princípio da liberdade sindical para a OIT é reconhecida por vários juristas, em razão de reiteradas declarações e reconhecimentos feitos pela entidade em seus instrumentos jurídicos, como a sua Constituição de 1944. De acordo com Basso e Polido (2012, p. 153), “a Constituição da OIT de 1944 considerou a liberdade de associação na esfera laboral princípio essencial para o funcionamento e aperfeiçoamento das condições de trabalho, bem como para a consecução da paz universal e duradoura”, sendo que este princípio integra o rol dos direitos individuais e coletivos sobre os quais se fundamenta a lógica e as razões da criação da OIT (BASSO; POLIDO, 2012, p. 127-128).

Para Otto Kahn-Freund (1974, p. 241), “*L’OIL ha rappresentato l’edificazione di un fondamentale organismo per la tutela in sede Internazionale della libertà di associazione sindacale*”.

Outrossim, a liberdade sindical é uma classificação dentro da liberdade de associação. Essa é uma interpretação sistemática da Declaração Universal dos Direitos Humanos, cujo artigo 20 trata da liberdade de associação e reunião para quaisquer fins pacíficos, enquanto o artigo 23 trata especificamente da liberdade sindical como associação e reunião para fins sindicais (GARCIA, 2014, p. 34). É o que também explica Delgado (2001, p. 83-84), ao abordar uma liberdade mais ampla associativista (ou de associação) que envolve agregação permanente ou de longo prazo de pessoas em face de problemas e objetivos comuns,

fragmentando-se na liberdade de associação sindical, quando tal agregação é direcionada ao universo do sindicalismo.

Esse prisma da liberdade sindical é compartilhado por Nascimento (2005, p. 140), o qual, sem esquecer as densidades epistemológicas e metodológicas da liberdade sindical, caracteriza-a como o “reconhecimento, pela ordem jurídica, do direito de associação sindical, corolário do direito de associação”, isto é, como “o princípio que autoriza o direito de associação, aplicado no âmbito trabalhista”.

A liberdade de associação para fins lícitos é gênero do qual a liberdade sindical é espécie (MUÇOUÇA, 2009, p. 283-284), perspectiva na qual a liberdade de associação sindical é uma modalidade específica da liberdade mais ampla de associação (GARCIA, 2014, p. 394).

Segundo Leal e Martinazzo (2016, p. 70), “a liberdade sindical é, nada mais, nada menos, que a aplicação da liberdade de associação para a defesa dos interesses dos trabalhadores e empregadores”.

Todavia, não é bem assim. A afirmação de que a liberdade sindical é *nada mais, nada menos* que a liberdade de associação civil no âmbito trabalhista deve ser entendida como uma narrativa argumentativa ou retórica para reforçar o prisma da liberdade sindical como uma subespécie da liberdade de associação no geral. Porém, a liberdade sindical é *mais* que uma simples derivação ou densificação da liberdade de associação civil. Ela denota certo particularismo em relação à liberdade associativa geral, constituindo uma noção mais sofisticada que a simples liberdade de associação.

Para Sayonara Grillo (2003-2004, p. 313), a liberdade sindical é um direito fundamental com uma multiplicidade de dimensões²².

Devido a tal multidimensionalidade semântica e ontológica, que a liberdade sindical é reconhecida como uma liberdade complexa (SANTORO-PASSARELLI, 1973, p. 14), ou um feixe de liberdades (ROMITA, 1976, p.40) com direcionamentos para o indivíduo enquanto faculdade, mas também ao grupo enquanto fonte criativa. Reconhecendo esta característica multifacetada da liberdade sindical, Uriarte (1989, p. 252) a trata como “um conceito complexo, composto por um conjunto de direitos concretos”. A liberdade sindical, em

²² Neste artigo, a autora traz uma perspectiva bem particular e bastante interessante da liberdade sindical como um complexo de direitos sociais e liberdades que demandam uma exigibilidade, dentro de um sistema jurídico garantista. Para desenvolver esta perspectiva, Sayonara Grillo busca referencial teórico na teoria do garantismo jurídico de Ferrajoli, e na teoria dos direitos sociais. Algumas considerações da autora, neste artigo, sobre a exigibilidade da liberdade sindical serão retomadas no capítulo “4.2.2 A ideia de ‘proteção adequada’ e a praticidade do Direito Internacional Público”.

especial quanto à organização e ação sindical, é uma noção suscetível de assumir significados e conteúdos diversos (GRANDI, 1976, p. 23). Para Villavicencio Ríos (2010, p. 117), a multiplicidade de variáveis em torno da liberdade sindical fez com que ela se tornasse dificilmente resumível a um catálogo fechado de expressões, considerando que assume diversas e imprevisíveis formas que seu exercício adota durante o curso da dinâmica reivindicatória.

A complexidade da liberdade sindical ocorre não só em relação aos seus conteúdos, mas também “em seus objetivos e manifestações potenciais, que são múltiplos e, em diversos momentos históricos, podem se contrapor à própria ordem jurídica” (MASSONI, 2007, p. 76).

A riqueza anímica da liberdade sindical é catalogada por Amauri Mascaro Nascimento (2008, p. 40) em cinco agrupamentos de liberdades integrantes da liberdade sindical: a liberdade de associação, a liberdade de organização, a liberdade de administração, a liberdade de exercício das funções e a liberdade de filiação sindical.

A partir desta amplitude de significado, a liberdade sindical não pode ser conceituada apenas como a prerrogativa de livre vinculação ou desvinculação a uma entidade trabalhista, sendo mais amplo que as prerrogativas de estruturação da organização sindical e do que o simples direito de associação (BARBATO; MÁXIMO, 2015, p. 204).

Conforme se observa, além de ter uma multiplicidade de dimensões e sentidos, a liberdade sindical tem classificações doutrinárias diferentes para sistematizar as liberdades, os direitos e as garantias que ela envolve. Em que pese classificações bastante particulares de alguns autores (como Russomano e Nascimento), boa parte da doutrina baseia sua “taxonomia” da liberdade sindical nos aspectos individual e coletivo.

Em uma ótica individual, o princípio da liberdade sindical significa “as liberdades individuais de filiação, não filiação e desfiliação”, e sob o enfoque coletivo, “as liberdades de associação, de organização, de administração e de exercício das funções” (BRITO FILHO, 2020, p. 498).

Segundo Orlando Gomes e Elson Gottschalk (1991, p. 544), a liberdade sindical contempla três aspectos: o individual, referente à liberdade de aderir a um sindicato e à liberdade de não se filiar; o coletivo, sobre a liberdade de fundar um sindicato e a liberdade de determinar o quadro sindical na ordem profissional e territorial; e o aspecto relativo ao Estado, que exige a independência do sindicato frente ao Poder Público e versa sobre os conflitos entre as organizações sindicais e o Estado.

Georgenor de Sousa Franco Filho (1992, p. 20-21) desenvolve bem as ideias de liberdades sindicais de cunho individual e coletivo. Para o pesquisador, a liberdade sindical é

individual quando os sujeitos titulares da liberdade são os trabalhadores e os empregadores, e é coletiva quando a titularidade é dos sindicatos. Dentro da divisão individual, há uma subdivisão entre liberdade sindical individual positiva (correspondente ao direito de filiação), e a liberdade sindical individual negativa, que por sua vez se ramifica em passiva (direito à não filiação em detrimento à filiação compulsória) e ativa (direito à desfiliação).

Delgado (2001, p. 84) também elucida as duas faces da liberdade sindical individual (que chama de liberdade associativista): ela tem uma dimensão positiva (prerrogativa de livre criação e/ou vinculação a uma entidade associativa) ao lado de uma dimensão negativa (prerrogativa de livre desfiliação da mesma entidade).

A liberdade sindical coletiva também contempla uma dimensão positiva e uma dimensão negativa em relação aos direitos de filiação, não-filiação e desfiliação perante entidades de grau superior (ex.: filiação do sindicato de base a uma confederação ou federação enquanto órgãos de cúpula sindical). Além disso, a nuance coletiva da liberdade sindical integra dois aspectos da autonomia sindical, que seriam a parte dinâmica da liberdade sindical: a autonomia interna (direito de constituição, estruturação e dissolução sem intervenção estatal) e a autonomia de ação (envolvendo as diversas hipóteses da autotutela) (FRANCO FILHO, 1992, p. 20-21).

Leandro do Amaral Dorneles de Dorneles (2010, p. 96-97), de certa forma, compartilha de uma classificação estruturada nos polos individual e coletivo, ao derivar a liberdade sindical (ou liberdade de associação sindical) em um componente individual, “consagrando a autonomia do sujeito, conforme o seu interesse, de filiação, de não filiação, e de desfiliação, conforme o caso, das associações constituídas”, e um elemento organizacional (categoria análoga à nomenclatura coletiva), a qual “pressupõe a autonomia para os trabalhadores se agruparem e constituírem associações para a defesa dos interesses de seus integrantes, em caráter efêmero ou permanente”, e “a autonomia para os sindicatos desdobrarem-se em federações, confederações e entidades representativas afins”.

No último *táxon* da cadeia estrutural, estão as “espécies” de direitos, liberdades, garantias concretas que estão contemplados na acepção jurídica da liberdade sindical. Embora não utilize a sistematização abaixo, a Organização Internacional do Trabalho (2006) aborda dezenas de direitos, liberdades, garantias e proteções, incluindo:

a) *direitos*: à vida, à segurança, à integridade física, à integridade moral, à educação sobre o trabalho, a reunião, ao protesto e a manifestação pública dos sindicalistas; à propriedade da organização sindical; à fundação das organizações sindicais (de base e de cúpula); à filiação (a entidades de base, de cúpula e organizações internacionais de

trabalhadores e empregadores); à desfiliação; à autorregulamentação; à eleição dos representantes sindicais; à ação; à greve; à dissolução voluntária dos sindicatos; à negociação coletiva; à participação das organizações sindicais em instituições e organizações variadas sobre o direito do trabalho; entre outros;

b) *liberdades*: de ir e vir, de opinião, de expressão e de fala dos sindicalistas; de escolha da estrutura sindical; de associação (inclusive de escolha da organização a se associar); de administração interna dos sindicatos; de escolha pelos sindicatos de seus programas e atividades; de negociação; de redigir os acordos coletivos; entre outros;

c) *garantias*: ao devido processo legal; a órgãos processuais especiais e procedimentos processuais; a não distinção entre os trabalhadores e empregadores (com base em raça, opinião política, nacionalidade, categoria profissional ou qualquer outra distinção); a não discriminação das organizações sindicais; a não discriminação entre organizações sindicais de diferentes níveis; à independência financeira frente às autoridades públicas; à reintegração de sindicalistas, representantes e líderes sindicais dispensados discriminatoriamente; a mecanismos para incentivar a negociação coletiva; à consulta das organizações sindicais durante o processo de elaboração de legislação trabalhista; à consulta das organizações sindicais na aplicação da legislação trabalhista; à participação das organizações sindicais durante reestruturações, racionalizações e reduções do quadro de funcionários dentro das empresas; à consulta de organizações sindicais durante negociações trabalhistas; à consulta sobre a redistribuição de patrimônio de entidades sindicais dissolvidas; garantia de acesso ao local de trabalho para representantes de trabalhadores; entre outros;

d) *proteções*: contra prisão e detenção arbitrárias (incluindo as suas circunstâncias em estados de emergência e detenções preventivas); contra internação ilegal em hospitais psiquiátricos; contra formas de censura; contra violação de informações privadas sobre membros sindicais e atividades do sindicato e violação de comunicações; contra exigência de autorização prévia para constituição das entidades sindicais; contra sanções a quem queira fundar ou se filiar a sindicatos; contra intervenção estatal na regulamentação da atividade sindical; contra intervenção das autoridades públicas nas eleições sindicais; contra o controle estatal nas atividades internas dos sindicatos; contra o controle e restrições estatais ao uso de receitas dos sindicatos; contra restrições e proibições à greve; contra a intervenção estatal no exercício da greve; contra sanções a grevistas; contra discriminação a grevistas; contra dissolução ou suspensão involuntárias das entidades sindicais; contra inadmissão e demissão discriminatórias de sindicalistas, representantes e líderes sindicais; contra discriminação de sindicalistas, representantes e líderes sindicais no ambiente de trabalho; contra restrições à

negociação coletiva; contra intervenções estatais no exercício da negociação coletiva; contra exigência de aprovação administrativa pública dos acordos coletivos concluídos; contra atos antissindicais no geral; entre outros.

Em síntese, o conceito de liberdade sindical é extremamente complexo, comportando múltiplas dimensões e versando sobre variadas matérias.

Nem todas as matérias que estão inseridas nas significações da liberdade sindical são tratadas pelos artigos 578, 579, 582, 583, 587 e 602 da CLT na sua redação após a Reforma Trabalhista. Por exemplo, estes dispositivos legais não normatizam sobre a greve, a negociação coletiva ou as eleições sindicais, não colocando em causa (pelo menos não propriamente) os direitos, liberdades, garantias e proteções relacionadas à greve, à negociação coletiva ou às eleições sindicais. Estas e diversas outras dimensões da liberdade sindical não tem pertinência temática para a aferição de convencionalidade dos artigos 578, 579, 582, 583, 587 e 602 da CLT.

As hipóteses fáticas desses preceptivos legais são as contribuições sindicais instituídas por lei, atualmente facultativas, sendo que as dimensões do princípio da liberdade sindical que devem ser mobilizadas para a análise convencional são os direitos, liberdades, garantias e proteções que tem correspondência com esse assunto.

A partir das posições doutrinárias e jurisprudenciais sobre a contribuição sindical legal já referidas²³, quando era obrigatória e sendo facultativa, percebe-se que, dentro das matizes e significantes do princípio da liberdade sindical, as dimensões que ventilam uma eventual inconveniência dos artigos 578, 579, 582, 583, 587 e 602 da CLT são: a liberdade de filiação (na sua acepção negativa, isto é, de não ser obrigado a se filiar ou manter-se filiado), o direito de autorregulamentação (considerando a crítica ao extenso detalhamento e dirigismo legal dessa contribuição, e sua instituição heterônoma por lei) e a liberdade de administração (sobretudo quanto à gestão financeira, a qual, por reflexo desse mesmo dirigismo estatal, é substancialmente exercida pelo Estado no que diz respeito à contribuição legal).

Nesse contexto, o estudo sobre a liberdade sindical deve ter por recorte temático estas três dimensões específicas do aludido princípio fundamental da OIT.

3.2 A DEFINIÇÃO DO BLOCO DE CONVENCIONALIDADE

²³ As posições que se referem estão mencionadas ao longo do capítulo 2.

Antes de entrar propriamente no estudo sobre as três matérias selecionadas da liberdade sindical, é necessária a preocupação metodológica de definir o chamado *bloco de convencionalidade*.

Mazzuoli (2018, p. 52-53) define de forma bastante completa o que é o bloco de convencionalidade:

Todo o *corpus* formal (tratados e costumes) e jurisprudencial *lato sensu* (sentenças e opiniões consultivas) presente em determinado entorno geográfico integra aquilo que se nomina “bloco de convencionalidade”, e que deve servir de paradigma e referencial ético a juízes e tribunais nacionais quando do exercício de compatibilização das normas domésticas com as do sistema internacional (global e regional) de proteção dos direitos humanos.

O sentido primordial do bloco de convencionalidade é a pluralidade de instrumentos normativos que vão ser considerados na análise de convencionalidade. Comentando o bloco no contexto do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, Sagüés (2014, p. 24) entende que embora a Convenção Americana tenha uma posição central neste sistema, um verdadeiro controle de convencionalidade não pode se limitar a assegurar a primazia de apenas este instrumento, “sino de todos los tratados sobre derechos humanos ratificados por un Estado, los que conforman, para el mismo, una especie de bloque de convencionalidad” (SAGÜÉS, 2014, p.24).

Mac-Gregor (2016, p. 30-31), juiz da Corte Interamericana de Direitos Humanos e apelidado de “Pai” da teoria do controle de convencionalidade por ter encabeçado a construção jurisprudencial desta doutrina dentro da CIDH, define como bloco de convencionalidade todos os instrumentos do *corpus juris interamericano*, integrando a Convenção Americana de Direitos Humanos, os tratados internacionais de direitos humanos em geral da Organização dos Estados Americanos, as interpretações da Corte Interamericana de Direitos Humanos e outros instrumentos de *soft law* (isto é, documentos sem caráter normativo e vinculante) que são relevantes para identificar o alcance das obrigações que se encontram nos tratados internacionais.

Todavia, o bloco de convencionalidade do Sistema da OIT não há como ser exatamente igual ao bloco que tem se definido no Sistema Interamericano de Direitos Humanos, uma vez que o *corpus juris* dos dois sistemas são significativamente diferentes.

Dentro do Direito Internacional do Trabalho, existem diversas “espécies normativas” que não encontram correspondentes no Direito do Trabalho Brasileiro, nem no Direito Internacional dos Direitos Humanos. Além disso, há outros tipos de documentos não

normativos (políticos ou consultivos, que são as denominadas *soft laws*) próprios da prática internacional.

Ademais, o sistema da OIT se debruça sobre diversos temas dentro do Direito do Trabalho, tendo instrumentos para todos eles, muitos que não tratam da liberdade sindical e que não são pertinentes para se analisar a (in)convencionalidade das regras da Reforma Trabalhista sobre a contribuição sindical legal.

Logo, estabelecer quais documentos servirão como parâmetros de convencionalidade – não só pela natureza deste documento, mas pela sua pertinência temática – integra a primeira etapa científica e técnica do controle de convencionalidade.

Outrossim, a tarefa de definir o bloco de convencionalidade perpassa necessariamente por algumas questões internas, mais pontuais, que devem ser enfrentadas. Por exemplo, se é possível juridicamente considerar os preâmbulos dos instrumentos internacionais como parâmetros de convencionalidade, tendo em vista que no Brasil não integram o bloco de constitucionalidade; ou se é possível considerar Convenções da OIT não ratificadas pelo Estado Brasileiro.

3.2.1 A Constituição da OIT, seu preâmbulo e as declarações

A *Constituição da OIT* é o documento fundador da OIT e mais importante do Sistema da OIT, “ao qual todas as normas adotadas pela Organização devem sua existência” (BEAUDONNET, 2011, p. 43). É a fonte primária do Direito Internacional do Trabalho (ALVARENGA, 2020, p. 34), da qual emanam todas as outras fontes (MESQUITA, 2020, p. 234).

A Constituição da OIT informa no seu preâmbulo e no seu anexo (a *Declaração de Filadélfia* ou “Declaração relativa aos fins e objetivos da Organização Internacional do Trabalho”) as finalidades e objetivos da organização, bem como estabelece “uma séria de princípios e direitos fundamentais do trabalho” (BEAUDONNET, 2011, p. 43). Nesse contexto, a Constituição é fonte normativa de caráter substantivo, dispondo sobre direitos e princípios fundamentais (PEREIRA, 2007, p. 74), assim como a Declaração de Filadélfia, que reafirma os princípios da OIT já presentes na Constituição (MEDEIROS, 2012, p. 313; PINTO, 2014, p. 36; GOMES, 2014, p. 23; JORGE NETO; CAVALCANTE, 2015, p. 143; ALVARENGA, 2020, p. 34; BARZOTTO, 2007, p. 93-94) e os expande, consagrando regras e princípios fundamentais não expressos no documento constitutivo originário (REIS, 2010, p.

59; GUERRA, 2014, p. 33) e ampliando sua capacidade mandamental normativa com assuntos como política social e direitos humanos (GOMES, 2005, p. 116).

Ao estabelecer os princípios e direitos fundamentais do trabalho, as normas da Constituição da OIT e da Declaração de Filadélfia devem ser observadas por todos os membros da OIT sem ressalvas ou independentemente de concordância ou discordância particular. A *Declaração da OIT sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho*, por ter mais bem desenvolvido e sistematizado os princípios e direitos fundamentais “soltos” no Preâmbulo e na declaração anexa da Constituição, também é normativa e deve ser observada por todos, tendo *status* fundamental. De mesma forma, todos os instrumentos da OIT sobre os direitos e princípios fundamentais são imperativos, tendo efeitos normativos diretos, externos às convenções e independentes de ratificação (PEREIRA, 2007, p. 74).

A normatividade da Constituição decorre de seu artigo 1º, número 3º (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 1946), segundo o qual a própria condição de membro da OIT obriga o Estado a obedecer à Constituição. Além disso, o artigo 2º da Declaração da OIT sobre Princípios e Direitos Fundamentais (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 1998) prescreve que todo membro da OIT deve respeitar, promover e tornar realidade os princípios relativos aos direitos fundamentais e todo o arcabouço normativo que trate sobre eles, inclusive com relação a convenções que não tenha ratificado.

Ademais, o artigo 31, número 2, *caput* da Convenção de Viena Sobre o Direito dos Tratados (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1969) determina que se considere na interpretação dos tratados, além do texto do tratado em si, o preâmbulo e seus anexos. Dessa forma, não se pode abandonar o preâmbulo da Constituição da OIT ou da Declaração de Filadélfia que lhe é anexa.

Quanto às Declarações, quando emitidas nas Conferências Internacionais do Trabalho, são normas imperativas do Direito do Trabalho, tendo força normativa:

as declarações da Conferência destacam-se particularmente. Usadas em poucas ocasiões e sempre com a finalidade de expressar ou reiterar os princípios fundamentais da Organização, as declarações da Conferência são, portanto, de natureza muito solene. Assim, mesmo não sendo tecnicamente vinculantes, pois não são abertas a ratificação, podem ser percebidas como expressão de direito consuetudinário internacional ou de *jus cogens*, ou seja, de normas peremptórias de direito internacional (BEAUDONNET, 2011, p. 47)

A Declaração de Filadélfia, além de normativa e imperativa, não pode ser “deixada de lado” no processo de aferição convencional pela importância cardeal que lhe é atribuída

pelo costume internacional. A Declaração de Filadélfia se afigura como “um dos mais importantes diplomas internacionais já produzidos na seara juslaboral” (REIS, 2010, p. 59), enunciando “as bases de toda a sistemática normativa juslaboralista, sendo guia interpretativo para outros instrumentos internacionais” (AZEVEDO NETO, 2017, p. 97). Exerceu “grande influência no padrão da atividade normativa futura da OIT” (CRIVELLI, 201, p. 64).

Por todas estas razões, a Constituição da OIT (inclusive seu Preâmbulo), a Declaração de Filadélfia que lhe é anexa e a Declaração sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho compõe o bloco de convencionalidade.

3.2.2 As convenções

As convenções da OIT, segundo Delgado (2019, p. 181), consistem nos documentos obrigacionais, normativos e programáticos aprovados pela entidade e que são aderidos voluntariamente pelos seus membros a partir do ato de ratificação.

As convenções são os tratados internacionais por excelência da OIT, sendo obrigatórios para os Estados que as ratifiquem, conforme artigo 19, número 5, alínea “d” da Constituição da OIT (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 1946) e os artigos 26 e 27 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1969).

Funcionam como “tratados multilaterais abertos”, tratados-lei ou tratados-norma²⁴, criando regras ou princípios de ordem geral (SÜSSEKIND, 1983, p. 162).

Entretanto, as convenções da OIT vão além dos tratados multilaterais tradicionais do Direito Internacional no geral, sendo ainda mais normativas e mais pungentes, porque têm natureza institucional. Isto, porque produzem efeitos mesmo se não ratificadas: tanto as convenções fundamentais, que versam sobre direitos e princípios fundamentais e produzem plenos efeitos independentemente de ratificação; quanto as convenções não fundamentais, por criarem obrigações secundárias específicas aos Estados não signatários como a obrigação de submissão e a obrigação de redigir relatórios²⁵ (BEAUDONNET, 2011, p. 45).

²⁴ Jorge Neto e Cavalcante (2015, p. 147) concordam com esta classificação, lembrando que os tratados-lei ou tratados-norma são aqueles que envolve várias partes e tem por intuito gerar normas para situações gerais e abstratas, podendo produzir efeitos jurídicos além dos signatários.

²⁵ Ericson Crivelli (2010, p. 72) esclarece bem as obrigações de submissão e redação de relatórios. Quanto ao dever de submissão – que decorre do art. 19, §5º, alínea “b” da Constituição da OIT – é a obrigação mais imediata, que surge assim que a conferência internacional aprova uma nova convenção, e consiste em chegar a convenção até a autoridade competente nos países nacionais para a sua decisão sobre a ratificação.

As convenções devem ser consideradas tanto nos exercícios de controle de convencionalidade quanto nos julgamentos de responsabilidade internacional de Estados e pessoas por violação de normas internacionais, à luz do artigo 38, número 1, alínea “a” do Estatuto da Corte Internacional de Justiça (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945b). A OIT, enquanto agência especializada da ONU²⁶, submete-se ao órgão jurisdicional a ONU (a CIJ), na sua função contenciosa e na sua função consultiva (TRINDADE, 2013, p. 19), assim como estabelecido no artigo 37, número 1 da Constituição da OIT (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 1946).

Considerando que são instrumentos normativos e institucionais, as convenções se justificam como parâmetros de convencionalidade. Em matéria de princípio da liberdade sindical, a OIT dispõe de duas convenções com pertinência temática: *a Convenção n° 11* (sobre o direito de sindicalização na agricultura), *a Convenção n° 87* (sobre liberdade sindical e proteção ao direito de sindicalização), *a Convenção n° 98* (sobre direito de sindicalização e de negociação coletiva), *a Convenção n° 141* (sobre organizações de trabalhadores rurais) e *a Convenção n° 151* (direito de sindicalização e relações de trabalho na administração pública)²⁷. Todas (inclusive a Convenção n° 87, mesmo não ratificada pelo Brasil) integram o bloco convencional por serem convenções fundamentais. A liberdade sindical está prevista

A segunda obrigação – que decorre do art. 19, §5º, alínea “e” da Constituição da OIT – surge após a negativa de ratificação pelo Estado, e significa “informar periodicamente ao Escritório Internacional da Organização das Nações Unidas sobre as condições em que se encontram o tratado, o direito regulado pela Convenção, pela legislação, pela prática negocial e os motivos que impedem ou atrasam a sua ratificação”.

²⁶ Jorge Neto e Cavalcante (2015, p. 143) esclarecem que a OIT era inicialmente parte integrante da Sociedade das Nações, e, poucos meses depois, com a constituição da ONU, “foi concluído o acordo entre a nova Organização Internacional e a OIT, pelo qual se reconheceu a OIT como um organismo especializado (agência especializada)”.

²⁷ As convenções da OIT sobre trabalhadores rurais têm pertinência temática para parametrizar a análise convencional porque, embora haja legislação trabalhista específica para o trabalho rural (Lei N° 5.889/1973) e para a contribuição sindical rural (Decreto-Lei N° 1.166/1971), os empregados rurais estão protegidos pelas regras da CLT, que lhes são aplicáveis desde que preencham os requisitos do vínculo empregatício do art. 3º da CLT (BRASIL, 1943). É o que prevê o art. 1º da Lei N° 5.889/1973 (BRASIL, 1973) – que inclui a CLT na regulação do trabalho rural – e o art. 1º do Decreto-Lei N° 1.166/1971 (BRASIL, 1971) – que esclarece ser a contribuição sindical rural a mesma contribuição sindical legal dos arts. 578 e seguintes da CLT, porém adaptada à realidade do trabalho rural.

As convenções da OIT sobre liberdade sindical na administração pública também devem ser consideradas, porque, em que pese não se aplicar a CLT aos servidores públicos, que seguem regime jurídico diverso, as convenções da OIT tratam de todos os trabalhadores no contexto da administração pública (envolvendo não só a categoria brasileira dos servidores estatutários, como os empregados contratados que exercem função pública). Além disso, a jurisprudência do STF tem entendimento pacífico que a contribuição sindical legal do art. 578 e seguintes da CLT se aplica a todos os trabalhadores da categoria profissional, mesmo os servidores públicos, conforme AgR no ARE 1.428.886/RS, RMS 21.758, AgR no ARE 722.772/SP e AgR no ARE 807.155/RS.

como princípio fundamental da OIT no segundo parágrafo do preâmbulo da Constituição (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 1946); no número I, alínea “b” da Declaração de Filadélfia (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 1944); e no número 2, alínea “a” da Declaração relativa aos Princípios e Direitos Fundamentais do Trabalho (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 1998).

Explicando o *status* fundamental da liberdade sindical dentro do ordenamento jurídico da OIT, Maristela Basso e Fabrício Polido (2012, p. 148) afirmam que a Declaração de Copenhague sobre Princípios e Direitos Fundamentais do Trabalho (*Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work*) de 1998 incluiu

a liberdade sindical e efetivo reconhecimento do direito de negociação coletiva ao rol desses princípios [fundamentais], atribuindo-lhes o caráter de direitos essenciais do sistema e da racionalidade de funcionamento do próprio Direito Internacional do Trabalho.

[...]

Toda a análise precedente, portanto, importa para reconhecer e reiterar que as Convenções nº 87 e nº 98 do OIT consagram e incluem a liberdade sindical e o direito de sindicalização no rol dos direitos fundamentais da pessoa humana, razão pela qual não podem ser consideradas como simples normas internacionais convencionais quanto à sua aplicação no direito brasileiro.

A Declaração de 1998 foi adotada pela OIT com o objetivo de consolidar um ‘núcleo duro’ institucional de determinados direitos laborais, que passam a ser chamados como direitos fundamentais do trabalho, considerados essenciais pela ampla comunidade internacional. A Declaração expressou o compromisso dos Estados com a aplicação universal destes direitos fundamentais (GRILLO; GONDIM, 2021, p. 179).

A ampla doutrina nacional e internacional e a própria prática dos órgãos da OIT consideram oponível e exigível a um Estado-membro as convenções fundamentais, mesmo não ratificadas por este país em específico.

Em doutrina internacional de publicação oficial da OIT, Beaudonnet (2011, p. 44) explica que os princípios fundamentais da OIT têm natureza de direito internacional costumeiro, *status* que alcança as convenções que tratem desses princípios, inclusive a Convenção nº 87 da OIT, com relação à liberdade sindical. Assim, estas convenções têm exigibilidade imediata após sua adoção internacional, independentemente de ratificação doméstica.

Quanto à doutrina nacional, Alvarenga (2018, p. 13) entende que os princípios referentes aos direitos fundamentais do trabalho na ordem internacional, assim proclamados na Declaração de 1998, obrigam todos os Países-Membros a respeitá-los independentemente

de ratificação ou não das Convenções Fundamentais, por estarem previstos também na Constituição da OIT e na Declaração de Filadélfia. Esta posição é seguida por Ana Virgínia Moreira Gomes e Patrícia Tuma Martins Bertolin (2005, p. 128) e por Andréa Arruda Vaz (2015, p. 18), que entende que, “embora o Brasil não tenha ratificado a Convenção nº. 87 da OIT, possui o dever de cumprir os preceitos ali contidos, ademais a liberdade sindical é um princípio estrutural e universal da OIT, com dever de cumprimento a todos os Estados-membros”.

Ainda em território brasileiro:

[...] de modo pertinente, a OIT expressa como um dos motivos para a adoção da Declaração justamente a crescente interdependência econômica, fator que provoca urgência em reafirmar a permanência dos princípios e direitos fundamentais expressos na Constituição do órgão. Assim, estabelece-se o bloco temático cuja promoção decorre do mero fato do Estado-membro pertencer à OIT, ainda que não tenha ratificado as Convenções pertinentes. Deste modo, podemos entender que a Convenção 87 da OIT, sobre liberdade sindical, deve ser observada, ainda que não ratificada em nosso país (MEIRELES; SOUZA, 2011, p. 17).

Luciane Cardoso Barzotto (2007, p. 132), até por entender que os direitos fundamentais do trabalho são direitos humanos²⁸, explica que se trata de valores consuetudinários (costumes internacionais), e por isso obrigam Estados que não tenham ratificado as convenções fundamentais:

Em função do próprio mandato constitucional da OIT, que obriga os Estados a cumprirem de boa-fé os princípios contidos na Constituição, as convenções que constam na declaração de 98, mas não foram ratificadas por alguns Estados membros, não são indiferentes a estes. Isto porque o conjunto de direitos humanos no trabalho forma um substrato de regras de valor consuetudinário, que se traduzem em costumes, fontes de Direito Internacional do Trabalho das quais emanam obrigações jurídicas.

Com relação à prática dos órgãos da OIT, o Comitê de Liberdade Sindical da OIT recebe reclamações sobre violações ao princípio da liberdade sindical contra Estados que descumprirem uma convenção da OIT sobre a matéria, mesmo que não a tenha ratificado (FRIEDRICH; PASSOS, 2013, p. 30; CRIVELLI, 2010, p. 88; NICOLADELI, 2013, p. 36).

Logo, a Convenção nº 87, mesmo não internalizada no Brasil, integra o bloco de convencionalidade de suas normas jurídicas domésticas.

²⁸ Esta visão da autora dos Direitos Fundamentais do Trabalho como Direitos Humanos será retomada no tópico “3.2.7 Tratados do Sistema Global e do Sistema Interamericano de Direitos Humanos”.

3.2.3 As recomendações

As recomendações, junto das convenções, são os atos normativos da OIT. Servem para propor normas ou medidas para o mundo do trabalho. Embora normativas, não são vinculantes nem autoexecutáveis (EÇA, 2019, p. 11-12).

Por serem normativas, porém não vinculantes (não obrigatórias), afirma-se serem fontes materiais do Direito Internacional do Trabalho, mas não fontes formais (SÜSSEKIND, 1983, p. 164).

Devido à sua relevância internacional, próxima das convenções, afirma-se que as recomendações e as convenções formam conjuntamente o Código Internacional do Trabalho (JORGE NETO; CAVALCANTE, 2015, p. 145; MAZZUOLI, 2020, p. 156; SÜSSEKIND, 1983, p. 156; GOMES, 2005, p. 119).

De acordo com a doutrina de Daniela Muradas Reis (2013, p. 324):

As recomendações são instrumentos aprovados pela Conferência Internacional do Trabalho, de caráter programático. Estes documentos internacionais não comportam ratificação, não sendo obrigatórios do prisma internacional os conteúdos neles ventilados. Portanto, a recomendação atua como verdadeira fonte material do direito e também como parâmetro para interpretação e aplicação das normas internacionais e nacionais de proteção ao trabalho.

As recomendações emanam das Conferências Internacionais do Trabalho e seguem mesmas regras de adoção das convenções. Seu propósito não é necessariamente criar obrigações internacionais aos Estados Membros (como ocorre com as convenções), mas sugerir diretrizes para a regulação das relações de trabalho e a implementação de sua política social (BEAUDONNET, 2011, p. 46).

No sistema da OIT, há diferentes tipos de recomendações internacionais. Há a recomendação que regulamenta certo assunto autonomamente, sem haver convenção sobre o tema, porque não houve consenso necessário na Conferência Internacional para adoção de uma convenção; há ainda a recomendação que complementa uma convenção, integrando seu sentido; e a recomendação voltada a orientar os Estados sobre suas políticas internas de implementação dos direitos internacionais do trabalho e elaboração de legislações domésticas conformes (VALTICOS, 1977, p. 234-235). Sobre este último tipo, Lafer (1980, p. 331) esclarece que “definem normas destinadas a orientar a ação dos governos, seja fornecendo detalhes e indicações para a aplicação de uma Convenção”. O autor também reconhece a existência de recomendações do primeiro tipo (que regulamentam certos assuntos

autonomamente) como recomendações de *vis directiva*, “quando a extrema variedade de situações nacionais, ou caráter eminentemente técnico do assunto, tornam difícil o mecanismo da Convenção”.

Para a OIT, as recomendações podem acompanhar uma convenção e completar seus dispositivos – seja aprovada na mesma Conferência Internacional que adotou a convenção, ou posteriormente –, ou podem abordar de forma independente uma questão que não foi tratada por uma convenção internacional (BEAUDONNET, 2011, p. 46).

Gomes (2005, p. 122), acompanhando Süsskind (1983, p. 168), identifica que há realmente um grupo de recomendações que complementam convenções, e que esse tipo de recomendações passou a ser o tipo hegemônico presente atualmente no Sistema da OIT a partir de 1971, com o objetivo de auxiliar, especificar e flexibilizar convenções. Lafer (1980, p. 331) também identifica essa classe de recomendações, conceituando como recomendações que fornecem detalhes e indicam a aplicação de uma convenção.

Mesmo sem caráter obrigacional e vinculante, as recomendações da OIT que acompanham uma convenção da OIT devem integrar o bloco convencional, porquanto se caracterizam como anexo do tratado internacional, sobretudo quando concluído conjuntamente com o tratado (na mesma Conferência), em respeito ao artigo 31, número 2, *caput* e alíneas “a” e “b” da Convenção de Viena Sobre o Direito dos Tratados (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1969). Além disso, estas recomendações são normativas, revestindo-se de fontes materiais do Direito Internacional do Trabalho, não se podendo ignorar normas internacionais aplicáveis durante um exercício de controle de convencionalidade.

Outrossim, o Enunciado 3º da 1ª Jornada de Direito Material e Processual da Justiça do Trabalho reconhece a utilização das Recomendações como recurso interpretativo e aplicativo das normas internacionais do trabalho à legislação doméstica (ANAMATRA, 2007, p. 1).

Com pertinência temática, apenas há a *Recomendação n° 159 da OIT*, aprovada na mesma Conferência Geral da OIT em que foi adotada a Convenção n° 151 da OIT, ambas para tratar da adequação do princípio da liberdade sindical ao mundo do trabalho da administração pública.

3.2.4 As resoluções

As resoluções, via de regra, não são documentos normativos, nem vinculantes, nem de observância obrigatória pelos Estados-membros (BEAUDONNET, 2011, p. 48; SÜSSEKIND, 1983, p. 37). São aprovadas nas Conferências Internacionais do Trabalho e podem ser encontrados tipos diferentes de resoluções.

As resoluções podem ser “regulamentos internos”, dispendo sobre regras pertinentes à administração da Organização Internacional do Trabalho (REIS, 2013, p. 324), muitas vezes abordando procedimentos de seus órgãos e comissões (SÜSSEKIND, 1983, p. 37). Nesse caso, não são documentos jurídicos em sentido estrito, dirigindo-se apenas à regência da própria entidade internacional (REIS, 2013, p. 324).

As resoluções também podem ser os documentos pelos quais os organismos de supervisão da OIT avaliam o cumprimento de obrigações por Estados Membros (BEAUDONNET, 2011, p. 48).

Há, ainda, as resoluções a partir das quais a OIT expressa seu ponto de vista sobre determinados temas tratados em convenções, servindo de suporte para interpretar seus conteúdos e orientando os Estados na aplicação das convenções (BEAUDONNET, 2011, p. 48). Somente estas últimas serão consideradas no exercício convencional, como fontes interpretativas secundárias, à medida que interpretem normas sobre liberdade sindical previstas em declarações ou recomendações já integrantes do bloco.

Dessa maneira, convém abordar a *Resolução de 1952 a respeito da independência do movimento sindical*, a *Resolução de 1952 relativa à busca efetiva de todos os países pelos intuítos e objetivos da OIT em condições de liberdade e segurança* e a *Resolução de 1970 sobre direitos sindicais e sua relação com as liberdades civis*.

3.2.5 Outros instrumentos da OIT

Não se localizou Códigos de Prática da OIT ou Protocolos sobre liberdade sindical.

A OIT possui milhares de *reports*, pareceres, informes, *acts*, deliberações, opiniões e outros documentos consultivos e opinativos (elaborados em assembleia da Conferência Internacional, por diretoria geral ou pelos órgãos internos ou comitês da OIT). Estes documentos não são jurídicos em sentido estrito. Eles não são normativos, muito menos vinculantes ou exigíveis. Além disso, não têm a mesma consideração de importância pela comunidade internacional que os demais instrumentos da OIT.

Em razão disto, tais documentos não integram o bloco de convencionalidade que se propõe.

3.2.6 As decisões do Comitê de Liberdade Sindical

O Comitê de Liberdade Sindical (CLS) é órgão permanente da OIT, integrando seu Secretariado, e tem por função “examinar as violações dos direitos de organização e sindicalização”, recebendo e averiguando denúncias contra todos os países membros da OIT (BYUN, 2012, p. 213), feitas pelos sindicatos, sobre eventual violação da liberdade sindical (NASCIMENTO, 2005, p. 104). Através do papel de exame das reclamações, o Comitê tem a função de garantir e promover o direito de associação dos trabalhadores e empregadores (FRIEDRICH; PASSOS, 2013, p. 30).

O Comitê de Liberdade Sindical compõe o sistema extraordinário de controle da OIT, como um “sistema quase-judicial de solução de controvérsias”, o qual, além de decidir casos concretos, pode ensejar a adoção de sanções pela OIT contra o Estado denunciado (REIS, 2013, p. 325). Devido à contenciosidade e às regras processuais da atuação do aludido Comitê, Valticos (1977, p. 525) também entende que a função do Comitê tem uma natureza “quase judicial”, assim como Basso e Polido (2012, p. 173).

Independentemente da adoção de sanções específicas em casos mais graves, todas as conclusões do Comitê nas reclamações e queixas a ela submetidas, aprovadas pelo Conselho de Administração, são amplamente divulgadas na imprensa, perante a comunidade internacional e internamente no próprio país, revestindo o caráter de sanção moral (SÜSSEKIND, 1983, p. 229; NICOLADELI, 2013, p. 37).

O art. 38, número 1, alínea “d” do Estatuto da Corte Internacional de Justiça consagra que as decisões servem de meios auxiliares para determinar as regras de direito (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945b).

A doutrina pátria compreende a necessidade de se considerar a jurisprudência *lato sensu* na composição do bloco de convencionalidade, conjuntamente com os tratados internacionais (gênero que compreende as Convenções e outras normas da OIT) e os costumes internacionais, todos que devem servir de “paradigma e referencial ético a juízes e tribunais nacionais quando do exercício de compatibilização das normas domésticas com as do sistema internacional (global e regional) de proteção dos direitos humanos” (MAZZUOLI, 2018, p. 52-53).

A doutrina internacional compreende a necessidade de conhecimento da jurisprudência dos organismos e tribunais internacionais para a aplicação dos tratados

internacionais como parâmetro no controle de convencionalidade, como Quesada (2018, p. 35).

Além disso, a técnica do controle de convencionalidade conforme concebido e evoluído pela Corte Interamericana de Direitos Humanos considera a jurisprudência internacional sobre direitos humanos dentro do bloco convencional²⁹.

No âmbito específico da OIT, o que seria a “jurisprudência internacional” corresponde às relevantes diretrizes normativas e hermenêuticas produzidas nas ações de interpretação dos órgãos internos de controle, como o Comitê de Liberdade Sindical, diretrizes estas que devem ser observadas pelos Estados-membros da OIT no momento da aplicação das normas internacionais do trabalho, conforme defendem Sayonara Grillo e Thiago Patrício Gondim (2021, p. 176-177).

Dessa maneira, as decisões do Comitê de Liberdade Sindical devem ser consideradas na aferição da (in)convencionalidade das normas de contribuição sindical legal da Lei nº 13.467/2017.

Não obstante, Friedrich e Passos (2013, p. 32) recordam que o Brasil é Estado-Membro da OIT e ratificou seu tratamento constitutivo, que trata de toda a estrutura orgânica da entidade internacional, inclusive sobre o Comitê de Liberdade Sindical, sua composição, sua função, funcionamento e atividades. Ao ratificar o tratado, o Brasil se obrigou a respeitar os princípios, a estrutura institucional e as ações da OIT, o que gera também, “em consequência, a obrigação de se submeter a todas as suas decisões, incluído as do seu Comitê de Liberdade Sindical”.

Além disso, as decisões do Comitê de Liberdade Sindical têm uma certa natureza institucional da OIT, uma vez que precisam ser aprovadas previamente pelo Conselho de Administração, que é o órgão executivo e supremo da OIT, que dirige a organização e elabora as convenções, recomendações, políticas, programas e agendas da OIT. O fato de as interpretações do CLS sobre as convenções e recomendações da OIT serem chanceladas pelo próprio órgão que elabora essas convenções e recomendações – e ainda, é o órgão diretivo mais importante da organização –, dá uma notória oficialidade e legitimidade a estas decisões, que não podem ser tidas como uma mera interpretação particular de um órgão específico da

²⁹ Para o surgimento e evolução da teoria do controle de convencionalidade no Sistema Interamericano de Direitos Humanos, favor v. seção “4.1.2 O controle de convencionalidade na jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos”.

OIT. Nesse contexto, pode-se afirmar que as interpretações do CLS se constituem de um *ego* da interpretação da própria OIT sobre seus instrumentos normativos.

Outrossim, conforme pontua Nicoladeli (2013, p. 37), as decisões do Comitê são tradicionalmente tomadas por unanimidade. Este trabalho entende que essa circunstância dá maior peso ainda aos precedentes do CLS como uma expressão da postura oficial da OIT, porque as interpretações do Comitê não encontram divergência interpretativa em nenhuma instância dentro da OIT (em relação a outros órgãos da entidade, ou dentro do próprio órgão).

Para Ericson Crivelli (2010, p. 89) as decisões da OIT têm caráter jurisprudencial e vinculante:

Ao completar 50 anos de funcionamento – em 2001 –, o Comitê [de Liberdade Sindical] havia examinado 2.147 casos, dentre os quais 929 originários de países da América Latina. Com esta vasta atividade decisória, produziu um corpo de jurisprudência que foi adotado formalmente pelo Conselho de Administração – denominada Recompilação de decisões – como um conjunto de julgados que funcionam como precedentes normativos. Estes precedentes orientam não somente as futuras decisões do Comitê, como a interpretação que faz a própria Comissão de Peritos.

Além disso, as decisões do Comitê de Liberdade Sindical são muito respeitadas e cumpridas pelos países membros da OIT, tendo realizado um grande impacto nos ordenamentos jurídicos nacionais trabalhistas nos seus mais de cinquenta anos de existência. Embora os precedentes não sejam vinculantes *per se* na sua idealização normativa no sistema da OIT, há uma prática internacional reiterada de respeito, observância e cumprimento às decisões do CLS, o que faz com que elas cheguem a ter um resultado prático de certa executoriedade semelhante a como teriam julgados verdadeiramente judicantes e vinculantes. Gravel, Duplessis e Gernigon (2001, p. 23) identificam que mais de 60 países dos 5 continentes do mundo já fizeram em algum momento alterações nos seus sistemas jurídicos nacionais para seguir as recomendações das decisões do CLS³⁰.

Outro argumento que milita a favor da inclusão das decisões do Comitê no bloco de convencionalidade é a tendência contemporânea de interpretar os tratados internacionais de direitos humanos em conformidade com a jurisprudência dos órgãos internacionais encarregados de seu controle, o que, em matéria de liberdade sindical, implica na observância das decisões do Comitê de Liberdade Sindical (URIARTE, 2011, p. 141). É que tem se

³⁰ Para uma noção mais profunda deste grande impacto da atividade quase-judicante do Comitê de Liberdade Sindical nos países nacionais, v. Wilfred Jenks (1970, p. 10 e ss.) e Gravel, Duplessis e Gernigon (2001, p. 19 e ss.).

identificado no Direito Internacional (sobretudo na Corte Interamericana de Direitos Humanos, onde surge a doutrina do controle de convencionalidade) um caráter vinculante das decisões (a ideia de um sistema de precedentes), em que as interpretações firmadas em casos anteriores pelo órgão de controle se aplicam para os casos futuros e neles são reiterados³¹. Márcio Túlio Viana (2004a, p. 27) defende que os juízes do trabalho apliquem não só as convenções da OIT como as decisões de seu Comitê de Liberdade Sindical, o qual, segundo o autor, forma uma verdadeira jurisprudência a nível internacional.

Assim, este trabalho considera os entendimentos firmados pelo Comitê a partir de suas decisões reiteradas, capazes de informar um posicionamento sedimentado do órgão. Estes entendimentos são os chamados *verbetes do Comitê de Liberdade Sindical*.

3.2.7 Os tratados do Sistema Global e do Sistema Interamericano de Direitos Humanos

A afirmação dos direitos laborais como direitos humanos atrai, para a avaliação de convencionalidade que ora se desenvolve, o manejo não só dos instrumentos do Direito Internacional do Trabalho, como também de tratados internacionais de direitos humanos.

Os direitos trabalhistas – inclusive a liberdade sindical – são direitos humanos porque atendem ao conceito de direitos humanos nas três tipologias de sua definição (tautológica, formal e finalista), na sistematização de Peres Luño (1992, p. 17).

São direitos humanos na definição tautológica, pois se constituem de direitos do Homem pelo simples fato de ser Homem, pela sua natureza (TRUYOL Y SERRA, 1994, p. 11).

Os direitos laborais também são direitos humanos em uma acepção formal, por estarem declarados nos regimes jurídicos especiais (RAMOS, 2016, p. 22), isto é, são declarados nos tratados internacionais de direitos humanos, seja do Sistema Universal da Organização das Nações Unidas (ONU), do Sistema Interamericano da Organização dos Estados Americanos (OEA) ou do Sistema da União Europeia (UE).

Por exemplo, o art. 23, n. 1º da Declaração Universal dos Direitos Humanos (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948) proclama o trabalho como um direito humano. O tratado também traz algumas questões típicas do meio laboral (limitação de

³¹ Sobre este ponto, v. “4.1. A técnica do controle de convencionalidade”.

jornada de trabalho, férias, repouso, condições de trabalho, equiparação de salário e dignidade do trabalho) na íntegra dos arts. 23 e 24.

O trabalho também está reconhecido no art. 7º do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1966b), que reconhece o direito de toda pessoa de gozar de condições de trabalho justas e favoráveis e o direito ao trabalho decente.

No âmbito interamericano, o trabalho tem *status* humano por estar previsto no artigo 6º, número 1 do Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – ou "Protocolo de São Salvador" (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1988).

Em uma dimensão finalista, os direitos humanos são aqueles essenciais ao desenvolvimento digno da pessoa humana (RAMOS, 2016, p. 22) e que garantem as condições existenciais mínimas para uma vida saudável e para uma participação ativa e corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos (SARLET, 2001, p. 60). Sem os direitos humanos, a pessoa não consegue existir ou é incapaz de se desenvolver e participar plenamente da vida (DALLARI, 1998, p. 7).

Pareceria absurdo imaginar que os direitos laborais não sejam essenciais ao desenvolvimento digno da pessoa humana, ou que não garantam suas condições existenciais mínimas e dignas em sociedade. No sistema econômico capitalista atualmente hegemônico, em que a população em massa é alienada dos meios de produção, estando privada da terra, das ferramentas e outros meios necessários para alcançar suas condições materiais de existência e subsistência, o salário obtido com o trabalho é a única maneira pelo qual o Homem que não integra a elite acessa suas necessidades vitais. Dessa forma, os direitos do trabalho também se enquadram como direitos humanos em uma dimensão finalista.

Outrossim, a doutrina de Direito do Trabalho converge para a perspectiva emancipatória dos direitos trabalhistas como direitos humanos, percebendo que diversos tratados internacionais de direitos humanos tutelam o trabalho.

Nicoladeli (2016, p. 56) recorda que não apenas a liberdade sindical (ou os direitos sindicais) foram reconhecidos internacionalmente em tratados de direitos humanos, bem como diversos direitos individuais trabalhistas:

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, por exemplo, previu os direitos ao trabalho, ao pagamento igual para trabalho igual, o direito a formar e se filiar a sindicatos, o direito ao descanso e ao lazer, dentre outros. O mesmo ocorreu

no Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, assinado em 1966, que previu o direito de livre organização dos Trabalhadores.

Em sentido semelhante, Rubia Zanutelli de Alvarenga (2020, p. 35-36)

É notória (e ainda mais digna de nota) a existência de outros instrumentos internacionais – não específicos do trabalho – que contêm normas sociais destinadas a proteger o trabalhador, apesar de não terem sido objeto de regulamentação no âmbito da Conferência Internacional do Trabalho – Parlamento Internacional do Trabalho – e que são relevantes fundamentais para o DIT em sua atuação ou em sua aplicação e em seu alcance ou em sua abrangência.

Para a mesma autora, estes instrumentos são “Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em Paris, em 10 de dezembro de 1948; e b) os Pactos Internacionais de Direitos Civis e Políticos e de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, dentre outros” (ALVARENGA, 2020, p. 35-36)

O trabalho é um direito humano porque reconhecido solenemente em documentos internacionais desde o Tratado de Versalhes, de 1919. (LEITE, 2023, p. 62-63)

Ciente de que o art. 23, §4º da Declaração Universal dos Direitos Humanos (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948) prevê a liberdade sindical de fundação e de filiação, Martinez (2016, p. 89-90) entende que este dispositivo afirma a liberdade sindical como um direito humano universal.

Há de se perceber também que o trabalho é um direito humano porque a OIT surgiu não apenas como uma entidade para regular as relações de trabalho transnacionais e internacionais. Ela lógica privada ou comercial não representa a instituição. A OIT surgiu e se consagrou historicamente como uma agência de direitos humanos, com o papel precípua sim em regular o trabalho, porém sempre atenta e preocupada com questões propriamente humanistas (como justiça social, dignidade da pessoa humana, desigualdade socioeconômica, miséria, formas de discriminação etc.) dentro do ambiente de trabalho.

De acordo com Friedrich e Passos (2013, p. 25), a OIT foi pioneira entre “os precedentes históricos do processo de internacionalização e universalização dos direitos humanos”. Isto porque sua lógica institucional, para além de regular o trabalho, sempre foi de proteger no plano internacional os trabalhadores, resgatando, assim, a dignidade humana no contexto do trabalho (FRIEDRICH; PASSOS, 2013, p. 25). A busca incessante pela dignidade é, como se sabe, uma questão propriamente dos direitos humanos.

Nessa perspectiva, “a Organização Internacional do Trabalho (International Labour Office, agora denominada International Labour Organisation) também contribuiu para o processo de internacionalização dos direitos humanos” (FRIEDRICH; PASSOS, 2013, p. 26).

Conforme Gomes (2005, p. 116), “o mandato da OIT estabelece a função de fomentar a justiça social e os direitos humanos e laborais internacionalmente reconhecidos”.

Luciane Cardoso Barzotto (2007, p. 209) entende os direitos trabalhistas como direitos humanos porque os direitos trabalhistas no Sistema da OIT também são “direitos compartilhados por todos, bens devidos a cada um”, baseados na justiça social.

Internacionalmente, também se reconhecem os direitos laborais como direitos humanos, em especial a liberdade sindical, pela sua importância a questões humanistas como justiça econômica e bem-estar social:

La libertad sindical es profundamente solidaria con las demás libertades que integran el sistema de derechos humanos reconocidos. Esto fija a la libertad sindical y al derecho colectivo un objetivo esencialmente humanista. Si bien su sujeto propio es el sindicato, ese sujeto colectivo no es un fin en sí mismo sino que es un medio para lograr la libertad, la justicia económica y el bienestar del hombre, que en definitiva debe ser el fin del derecho como el de toda la cultura (SARTHOU, 2004, p. 22)

Para Montejo (2012-2013, p. 5), os direitos laborais são direitos consagrados em instrumentos internacionais de direitos humanos tendo por titular a pessoa em uma abrangência universal e objetivando respeitar a dignidade humana e satisfazer as necessidades básicas do mundo do trabalho.

Há, ainda, mais recentemente, uma interessante “escola” do Direito Internacional do Trabalho que identifica uma correspondência entre os Direitos Fundamentais do Trabalho da OIT e a categoria jurídica dos Direitos Humanos, desta vez não porque os direitos laborais estão reconhecidos formalmente em tratados internacionais de direitos humanos, mas pelo contrário: porque os direitos laborais declarados em tratados da OIT assim o são como direitos humanos.

Para Luciane Cardoso (2005, p. 66-67), o Sistema da OIT adota uma lógica institucional explícita e contundente de direitos humanos a partir da Declaração de 1998 relativa aos princípios e direitos fundamentais. Para ela, os direitos humanos no âmbito da OIT são os quatro princípios fundamentais, sendo a liberdade sindical um deles.

Nas palavras exatas da jurista:

Os direitos fundamentais no trabalho consagram todas as dimensões dos direitos humanos e já estão previstos tanto na Declaração de Direitos Humanos da ONU, de 1948 e nos Pactos de 1966. A OIT, deste modo não se utiliza de instrumentos jurídicos rígidos, na medida em que, do ponto de vista normativo, os direitos humanos se expressam como princípios. Por outro lado, recusa o modelo relativista e flexibilizador, porque os direitos humanos do trabalhador formam o cerne do

Direito Internacional do Trabalho e, portanto, não são disponíveis. (CARDOSO, 2005, p. 68)

Dois anos depois, Luciane Cardoso Barzotto (2007, p. 44) deixou ainda mais clara a sua posição: “A OIT, ao fixar quatro princípios ou direitos fundamentais no trabalho, em 1998, elegeu quais seriam os direitos humanos básicos e proclamou-os como indicadores mínimos da dignidade dos trabalhadores”.

Nesse contexto, interpretando a autora, pode-se inferir que a Declaração de 1988 da OIT seria a Declaração de Direitos Humanos dentro do Sistema da OIT – “é importante que se defina que o modelo preponderante de Direitos Humanos está subentendido na Declaração da OIT de 1998” (BARZOTTO, 2007, p. 13). Todavia, a pesquisadora não ignora que a lógica de direitos humanos já existia na OIT desde seu início, tendo esta declaração tornado explícita e inderrogável a natureza humanista dos direitos laborais, bem como reinventado a postura da instituição enquanto agência de direitos humanos (mais ativa e influente):

Ainda que outras declarações de direitos humanos anteriores contemplassem indiretamente a proteção ao trabalhador, a Declaração da OIT de 1998 torna explícito este nexos dos direitos humanos e a dignidade do trabalhador (BARZOTTO, 2007, p. 12-13).

Assim como a Declaração de Filadélfia reafirmou certos valores fundamentais, para a OIT, a Declaração Relativa aos Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho e seu seguimento reiteram a vinculação da atividade normativa ao tópico dos Direitos Humanos explicitando uma relação já existente (BARZOTTO, 2007, p. 94).

Essa mesma correlação entre a Declaração de 1988 e os direitos humanos trabalhistas é adotada por Rubia Zanotelli de Alvarenga (2018, p. 13):

De início, já merece destaque o fato de que 50 anos após a Declaração de Filadélfia, a Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho (OIT) adotou, durante a 86ª reunião, realizada em Genebra, em junho de 1998, a Declaração sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho e o seu seguimento (ANEXO A). Por meio desta Declaração, tais princípios passam a ser objeto de Convenções Internacionais Fundamentais.

A Declaração da OIT designou oito Convenções Internacionais do Trabalho para tornarem efetivos os princípios e os direitos mínimos reconhecidos como fundamentais para o trabalhador. A comunidade internacional, na Declaração em comento, reconhece e assume a obrigação de respeitar e de aplicar as Convenções que versam sobre os Direitos Humanos dos trabalhadores.

A vinculação da categoria de princípios fundamentais da OIT (presentes na Constituição da OIT, na Declaração de Filadélfia, na Declaração de 1988 e nas convenções fundamentais) ao conceito de direitos humanos básicos é compartilhada por Mesquita (2020, p. 235).

Gurgel (2007, p. 196) trata as convenções da OIT conjuntamente com os tratados internacionais da ONU e da OIT, todos enquanto instrumentos de Direitos Humanos em sistemas diferentes. Para a autora, “as Convenções da OIT inseridas na Declaração sobre os Princípios e Direitos Fundamentais do Trabalho são Tratados de Direitos Humanos, formando o núcleo inderrogável de Direitos Humanos voltado às relações de trabalho”.

Para Eduardo Biachi Gomes e Andréa Arruda Vaz (2015, p. 177), as convenções da OIT, em especial as convenções fundamentais, são normas internacionais que produzem “um ganho imensurável na proteção dos direitos humanos”, porque a implementação de seus preceitos concretiza a dignidade da pessoa humana e o trabalho decente.

A perspectiva humanista dos direitos laborais também é adotada por Husek (2009, p. 74):

Por fim resta dizer que o Direito Internacional do Trabalho lida com os direitos humanos específicos dos trabalhadores e dos empregadores, principalmente aqueles, pela posição mais modesta e frágil que ocupam nas relações econômicas e sociais. Não temos dúvidas, portanto, em dizer que tratamos neste livro, essencialmente, de Direitos Humanos e que a OIT é o grande instrumento de divulgação de parte substancial desse Direito. Talvez, a parte que revela o coração do funcionamento da máquina social, porque de nada adianta a garantia dos direitos individuais, se não houver a garantia dos direitos sociais, que amparam e dão base para que a liberdade do indivíduo manifeste-se em sua plenitude.

Considerando tudo o exposto, este trabalho concorda com Ferraz (2020, p. 419) quando defende que “todos os tratados, pactos e convenções internacionais que tratem sobre a matéria do direito humano laboral, formam o ‘bloco de convencionalidade’”, não podendo ser apenas os instrumentos adotados no âmbito do Sistema da OIT. Deve-se superar a visão contratualista do trabalho em favor da visão humanista, reconectando o Direito do Trabalho à sua gênese junto aos Direitos Humanos (D’AMBROSO, 2019, p. 93)

Além da compreensão dos direitos trabalhistas como direitos humanos, recorda-se que o Direito Internacional e seus sistemas têm se pautado pela complementariedade. Não há como tratar os Sistemas Internacionais de Proteção de forma excludentes. Os direitos humanos denotam indivisibilidade e unidade que é incompatível com uma visão compartimentalizada destes direitos. O Direito Internacional dos Direitos Humanos é caracterizado pela coesão (CANÇADO TRINDADE, 2004, p. 417-418), de maneira que os instrumentos de proteção internacional dos direitos humanos são complementares e demandam “a imprescindível coordenação e eficiência dos órgãos de supervisão dos tratados de direitos humanos” (JAYME, 2005, p. 23). A interdependência e interrelação dos Direitos

Humanos também exige uma interseção permanente do catálogo de direitos civis e políticos ao catálogo de direitos sociais, econômicos e culturais (DELGADO, 2011, p. 64).

Ainda, o Direito Internacional tem evoluído no sentido do diálogo de fontes e diálogo de Cortes, sendo que os diversos órgãos dos Sistemas Internacionais utilizam construções jurisprudenciais e instrumentos normativos de outros órgãos, fenômeno que Salvioli (2020, p. 44) chama de “fertilización cruzada”.

Em suma, considerando que os direitos laborais são humanos e considerando também a complementariedade, interdependência, indivisibilidade, unidade, interrelação e diálogos entre os Sistemas de Proteção dos Direitos Humanos, as normas internacionais de direito do trabalho em matéria sindical que integram o bloco de convencionalidade não podem ser exclusivamente àquelas da Organização Internacional do Trabalho (OIT), a exemplo de suas Convenções, devendo-se observar também as normas internacionais do trabalho emanadas dos tratados e outros instrumentos do Sistema Universal e do Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

Nesse sentido, integram o bloco de convencionalidade: a *Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948*; o *Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos de 1966*; *Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966*; a *Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969*; e o *Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1988*.

3.2.8 Os princípios

Os princípios jurídicos também compõem o bloco de convencionalidade, pois devido à sua função interpretativa, auxiliam na correta compreensão do sentido da norma jurídica internacional; e devido à sua função normativa, têm um papel construtivo e criativo do Direito, como fonte jurídica do Direito Internacional do Trabalho. Ou seja, os princípios se inserem no *corpus juris* internacional.

Pode-se inferir que o Direito Internacional do Trabalho é um ramo do Direito que intersecciona o Direito Internacional (parte geral) e o Direito do Trabalho (parte geral). Considerando sua posição dentro das áreas do saber das Ciências Jurídicas, embora o Direito Internacional do Trabalho tenha uma relativa independência na sua autônoma formação de dogmática jurídica, ele recepciona e ressignifica saberes, conceitos, estruturas, conhecimentos, referências e informações do Direito Internacional e do Direito do Trabalho. Entre estas recepções, encontram-se princípios. Assim, é importante compreender não só os

princípios específicos do Direito Internacional do Trabalho, como também os princípios destas outras áreas, que também repercutem no cerne do Direito Internacional do Trabalho.

Além disso, sendo os direitos trabalhistas direitos humanos, importa recorrer aos princípios do Direito Internacional dos Direitos Humanos.

Américo Plá Rodríguez (2000, p. 24-25) propõe o seguinte esquema de princípios do Direito do Trabalho:

- 1) princípio de proteção que se pode concretizar em três subprincípios:
 - a) *in dubio, pro operario*;
 - b) regra da aplicação da norma mais favorável; e
 - c) regra da condição mais benéfica;
- 2) princípio da irrenunciabilidade dos direitos;
- 3) princípio da continuidade da relação de emprego;
- 4) princípio da primazia da realidade;
- 5) princípio da razoabilidade;
- 6) princípio da boa-fé; e
- 7) princípio de não discriminação.

O princípio da irrenunciabilidade ou indisponibilidade dos direitos trabalhistas é verso de um outro princípio que foge ao esquema de Américo Plá Rodríguez, que é o princípio da imperatividade das normas trabalhistas.

O princípio da proteção e suas densificações também se encontram na sistematização principiológica do Direito Internacional dos Direitos Humanos (neste caso, o *in dubio, pro operario* é adaptado para o princípio *pro homine*). Os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, da boa-fé e da não discriminação também têm correspondência no Direito Internacional dos Direitos Humanos.

O Direito Internacional dos Direitos Humanos tem ainda outros princípios, como o princípio da vedação ao retrocesso e o princípio da progressividade, que também se aplicam ao Direito Internacional do Trabalho, sobretudo considerando o art. 2, alínea “b” da Constituição da OIT (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 1946) e o preâmbulo da Declaração da OIT sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 1998), que proclamam a busca pelo progresso social e ininterrupto dentro do Direito Internacional do Trabalho. Delgado

(2011, p. 66-68) aplica o princípio da progressividade dentro do Direito Internacional do Trabalho (DELGADO, 2011, pp. 66-8).

De sua banda, tem-se os princípios específicos do Direito Internacional do Trabalho. Segundo Rúbia Zanotelli de Alvarenga e Felipe Duarte Ribeiro de Oliveira (2019, p. 470), os princípios elencados na Declaração de Filadélfia constituem-se os Princípios Fundamentais do Direito Internacional do Trabalho. São eles:

- a) o trabalho não é uma mercadoria;
- b) a liberdade de expressão e de associação é uma condição indispensável a um progresso ininterrupto;
- c) a penúria, seja aonde for, constitui um perigo para a prosperidade geral;
- d) a luta contra a carência, em qualquer nação, deve ser conduzida com infatigável energia, e por um esforço internacional contínuo e conjugado, no qual os representantes dos empregadores e dos empregados discutam, em igualdade, com os dos Governos, e tomem com eles decisões de caráter democrático, visando o bem comum.

Este estudo infere a existência de outros elementos arraigados à lógica institucional e aos valores da OIT que adotam roupagens principiológicas: o tripartismo e o diálogo social.

Sob o crivo da pertinência temática, não são relevantes ao presente estudo o subprincípio da condição mais benéfica, o princípio da irrenunciabilidade dos Direitos, o princípio da imperatividade das normas trabalhistas, o princípio da continuidade do emprego e princípio da não discriminação, o princípio da inalterabilidade contratual lesiva, o princípio do rendimento e o princípio da adequação setorial negociada.

O princípio da condição mais benéfica é o “critério pelo qual a aplicação de uma nova norma trabalhista nunca deve servir para diminuir as condições mais favoráveis em que se encontrava um trabalhador” (RODRIGUEZ, 2000, p. 45).

A regra da condição mais benéfica pressupõe a existência de uma norma jurídica regulando condições de trabalho, que sofre uma mudança legislativa, porém se preserva a norma anterior na égide do contrato de trabalho, “na medida em que seja mais favorável ao trabalhador que a nova norma aplicável” (RODRIGUEZ, 2000, p. 54).

De acordo com Leite (2023, p. 187-188):

Este princípio concerne à aplicação da norma trabalhista no tempo, ou seja, esse princípio traduz uma garantia, ao longo de todo o contrato de trabalho, da preservação de cláusulas contratuais mais vantajosas ao empregado para evitar que ele sofra prejuízos.

Destarte, existindo uma condição ou cláusula anterior oriunda de norma jurídica preexistente (ex.: cláusula de regulamento de empresa contendo uma vantagem para o empregado), sobrevier outra norma versando sobre a mesma matéria, prevalecerá

aquela, anteriormente criada, salvo se a cláusula posterior for mais benéfica ao trabalhador.

A regra da condição mais benéfica não contribui, pelo menos não diretamente, para responder ao problema da (in)convencionalidade das normas sobre contribuição sindical legal depois da Reforma Trabalhista. Isto, porque os arts. 578 e seguintes da CLT não abordam condições de trabalho (não versam p. ex. sobre saúde e segurança do trabalho, jornada, remuneração, assistências materiais ao trabalhador etc.), não se podendo extrair destes dispositivos, na nova redação dada pela Lei nº 13.467/2017, qualquer mudança de condições de trabalho.

De sua banda, Hernainz Márquez (1969, p. 89) explica que a irrenunciabilidade expressa a impossibilidade de o trabalhador se privar voluntariamente dos direitos declarados pela legislação trabalhista, em caráter amplo e por antecipação. A renúncia é equivalente ao ato voluntário pelo qual o trabalhador se desliga de um direito laboral reconhecido a seu favor e o abandona (RODRIGUEZ, 2000, p. 59).

Novamente, não se aprofundará neste instituto jurídico, porque o princípio da irrenunciabilidade parece não estar em causa. Os arts. 578, 579, 582, 583, 587 e 602 da CLT não abordam situações ou cenários em que o trabalhador possa “abrir mão” de direitos.

De forma semelhante, não há pertinência temática que justifique o tratamento do princípio da continuidade do emprego e do princípio da não discriminação. Não há conflito aparente destes princípios com os arts. 578 e seguintes da CLT, que não trazem hipóteses de encerramento do contrato ou facilitam sua extinção, nem promovem qualquer tutela jurídica excepcional ou diferenciada para grupos ou classes específicas de trabalhadores.

Logo, completam o bloco convencional: *o princípio da proteção* (e seus subprincípios *do in dubio, pro operario* e *da norma mais favorável*), *o princípio da primazia da realidade*, *o princípio da proporcionalidade e da razoabilidade*, *o princípio da boa-fé*, *o princípio da vedação do retrocesso*, *o princípio da progressividade*, *o tripartismo*, *o diálogo social* e *os princípios fundamentais do trabalho*.

3.2.8.1 O princípio da proteção

Tanto o Direito do Trabalho como o Direito Internacional do Trabalho têm a mesma função primordial de oferecer a maior proteção possível ao trabalhador e regem-se precipuamente pelo princípio da proteção (ALVARENGA, 2020, p. 34).

O princípio da proteção é a gênese e o “ponto de partida para a formação do Direito do Trabalho, o fio condutor para seu desenvolvimento e motriz para a sua existência, sem o qual o ramo juslaboral perde seu sentido ontológico, teleológico e axiológico” (MESQUITA, 2020, p. 240). É o *leitmotif* e a chave do Direito do Trabalho (SIMI, 1967, p. 7). É a finalidade e função do direito laboral (URIARTE, 2013, p. 11), é a própria razão de ser do Direito do Trabalho (RODRIGUEZ, 2000, p. 36). O princípio protetor é a essencialidade do Direito do Trabalho, do qual submetem-se e deduzem-se todos os demais princípios laborais (URIARTE, 2013, p. 11). É um “princípio geral que inspira todas as normas de Direito do Trabalho e que deve ser levado em conta na sua aplicação” (RODRIGUEZ, 2000, p. 42).

O princípio da proteção é também denominado de princípio tutelar (MENÉNDEZ-PIDAL, 1952, p. 105), princípio de proteção tutelar (RUSSOMANO, 1972, p. 46), princípio protetor (KASKEL; DERSCH, 1961, p. 32; GIANOTTI, 1973, p. 684), princípio do favor ao trabalho (BARASSI, 1953, p. 247), princípio de favorecimento (FERNANDES, 1972, p. 13) ou princípio de favorabilidade (ADOMEIT, 1983, p. 35).

Este princípio objetiva “estabelecer uma igualdade jurídica entre empregado e empregador, em virtude da manifesta superioridade econômica deste diante daquele” (LEITE, 2023, p. 181).

Como o trabalhador e o empregador têm poder e capacidade econômica desiguais, a pura liberdade de contrato conduzia a diferentes formas abusivas e iníquas de exploração do empregador sobre o trabalhador, sendo a igualdade formal e estrita uma mera ficção de igualdade. Nesse cenário, a proteção legislativa do trabalhador é uma compensação dessa desigualdade econômica desfavorável ao trabalhador com uma proteção jurídica a ele favorável (RODRIGUEZ, 2000, p. 36).

O princípio da proteção informa que toda a estrutura do Direito do Trabalho (suas regras, institutos, princípios e presunções próprias) realiza uma teia de proteção ao obreiro, que é parte vulnerável e hipossuficiente na relação empregatícia, “visando retificar (ou atenuar), no plano jurídico, o desequilíbrio inerente ao plano fático do contrato de trabalho” (DELGADO, 2019, p. 233), estabelecendo um amparo preferencial a uma das partes contratuais: o trabalhador, para alcançar uma igualdade substancial e verdadeira entre as partes (RODRIGUEZ, 2000, p. 35).

O princípio protetor deriva da necessidade de proteger a parte mais frágil da relação de poder do trabalho (o trabalhador), para

restabelecer a igualdade ou ao menos reduzir ou compensar a desigualdade constatada. Diferentemente do direito civil, que supõe a igualdade e, portanto, se

abstém, no direito do trabalho se constata uma desigualdade e se intervém para corrigi-la. Assim, o fundamento da proteção do trabalhador é a situação de desigualdade em que se encontra. No fundo, o princípio protetor deriva da igualdade, ainda que não da igualdade formal e teórica liberal, senão da desigualdade compensatória ou igualação. Do mesmo modo que os demais princípios do Direito trabalhista poderiam deduzir-se do de proteção, este também pode ser deduzido do de igualdade (URIARTE, 2013, p. 11).

Daniela Muradas Reis (2010, p. 20) esclarece que o princípio da proteção ao trabalhador é a pedra angular do Direito do Trabalho, que “grava a originalidade do Direito do Trabalho, enunciando o seu sentido teleológico”. O princípio protetor tem “lastro na dignidade da pessoa humana e no valor ínsito ao trabalho humano”, e tem por missão a “retificação jurídica da desigualdade socioeconômica inerente à relação entre o capital e o trabalho”.

A essencialidade do princípio protetor no Direito do Trabalho faz daquele elemento intrínseco e imanente deste. Em outras palavras, o Direito do Trabalho não protetor careceria de razão de ser. Sem proteção, não há autêntico Direito do Trabalho. Uma regulamentação dos contratos de trabalho sem proteção ao obreiro se constituiria de mera extensão do Direito Civil (Parte Especial das Obrigações e Contratos), ou do Direito Comercial.

O Enunciado 1 aprovado na II Jornada de Direito Material e Processual do Trabalho proclama que, em que pese o caráter liberal, flexibilizador e desregulamentador da Reforma Trabalhista, subsiste o caráter tuitivo do Direito do Trabalho, orientado pelo princípio da proteção. No contexto posterior à Lei nº 13.467/2017, “o princípio da proteção deve ser compreendido como fundamento para a aplicação de uma regra jurídica, sob pena de não ser reconhecida como norma jurídica trabalhista” (ANAMATRA, 2018, p. 62).

Conforme já antecipado, este princípio se divide nos subprincípios do *in dubio, pro operario*, da norma mais favorável e da condição mais benéfica, que se desenvolvem a seguir.

3.2.8.1.1 O subprincípio do *in dubio, pro operario*

O princípio *in dubio, pro operario* auxilia a interpretação da norma trabalhista em prol do trabalhador. Segundo Leite (2023, p. 182), “quando se está diante de uma única norma que permita mais de uma interpretação, deve prevalecer aquela que mais favoreça o empregado”. É um critério que o juiz ou intérprete da norma jurídica deve recorrer para “escolher, entre vários sentidos possíveis de uma norma, aquele que seja mais favorável ao trabalhador” (RODRIGUEZ, 2000, p. 45).

Consoante Deveali e Peret (1983, p. 115-116), o princípio do *in dubio, pro operario* deve ser mobilizado somente quando exista dúvida sobre o alcance da norma legal (*in dubio*) e sempre que a interpretação almejada não esteja em desacordo com a vontade do legislador.

Mario de La Cueva (1943, p. 334) entende de mesma maneira, que o princípio deve operar quando exista a dúvida sobre a interpretação da norma (isto é, quando existe mais de uma interpretação possível), mas não deve ser aplicado pelas autoridades judiciais para criar novas regras.

Dessa maneira, entende-se neste estudo que o princípio *in dubio, pro operario*, ou mesmo o princípio da proteção, não implicam que o juiz ou o intérprete possam, em nome desses princípios, realizar um ativismo judicial e “reescrever” a norma jurídica, interpretando-a em um sentido (mais protetivo) que não possa ter ou que dela não se possa extrair. Pelo princípio protetor, é possível ao intérprete adotar candidatos neutros de interpretação da norma, se mais protetivos que o candidato positivo, porém jamais candidatos negativos³², mesmo que sejam mais protetivos que a norma para o cenário fático regulamentado por ela.

Ressalta-se que esse princípio não persiste mais na Contemporaneidade como corolário da dinâmica probatória do processo do trabalho – subsistindo como a lógica que fundou a inversão do ônus da prova nos casos específicos previstos na legislação laboral. Mesmo assim, esse princípio segue vigente no Direito Internacional do Trabalho no seu papel orientador da interpretação das normas trabalhistas.

3.2.8.1.2 O subprincípio da norma mais favorável

Esse subprincípio soluciona o conflito entre normas internacionais do trabalho – isto é, quando diversos atos normativos são igualmente aplicáveis à relação jurídica em comento –, prevalecendo a norma jurídica mais benéfica ao trabalhador (SÜSSEKIND, 1983, p. 54).

De acordo com Américo Plá Rodriguez (2000, p. 45), “a regra da norma mais favorável determina que, no caso de haver mais de uma norma aplicável, deve-se optar por aquela que seja mais favorável [ao trabalhador], ainda que não seja a que corresponda aos critérios clássicos de hierarquia das normas”.

Nesse sentido, o direito do trabalho adota uma teoria dinâmica da hierarquia entre normas, pois “no topo da pirâmide normativa não estará necessariamente a Constituição, e

³² Para candidatos positivos, negativos e neutros de interpretação do texto legal, cf. HASSEMER, 2005, pp. 249 e ss.

sim a norma mais favorável ao trabalhador” (LEITE, 2023, p. 183), que é a que prevalece em um conflito entre normas do trabalho, independentemente de quais fontes jurídicas estejam conflitantes.

Delgado (2019, p. 234-235, grifos do autor) explica a tríplice função da norma mais favorável:

O operador do Direito do Trabalho deve optar pela regra mais favorável ao obreiro em três situações ou dimensões distintas: *no instante de elaboração da regra* (princípio orientador da ação legislativa, portanto) ou *no contexto de confronto entre regras concorrentes* (princípio orientador do processo de hierarquização de normas trabalhistas) ou, por fim, *no contexto de interpretação das regras jurídicas* (princípio orientador do processo de revelação do sentido da regra trabalhista).

A ideia da tríplice função é acompanhada por Nascimento (1991, p. 68-69).

Em sua categorização, Brasil e Bittencourt (2019, p. 165) reconhecem a função orientadora do processo de hierarquização das normas trabalhistas (que chamam de “preferência normativa”), e a função orientadora do processo de revelação do sentido da regra (a “preferência interpretativa”), relacionando de forma muito interessante o princípio da norma mais favorável à tópica jurídica *odiosa restringenda, favorabilia amplianda*:

A preferência interpretativa se subdivide em interpretativa extensiva e interpretativa restritiva. Na interpretação extensiva, as normas serão interpretadas de forma a ampliar ao máximo os direitos dos indivíduos, visando efetivamente à concretização destes. E, diante de um caso em que a norma comporta mais de uma interpretação, então deve-se utilizar aquela que melhor promova o exercício do direito. E, por fim, se a norma que deve ser aplicada ao caso for contrária aos direitos humanos previstos no tratado da CADH, de acordo com o princípio pro homine, ela não pode ser aplicada. Contudo, diante de normas que restrinjam direitos, deve-se utilizar a interpretação restritiva, ou seja, deverá ser aplicada a interpretação que imponha a menor limitação possível ao exercício do Direito.

A segunda dimensão é marcada pela denominada preferência normativa, segundo a qual, diante de um conflito de normas, ainda que aparente, deve-se aplicar aquela que promova a maior proteção (BRASIL; BITTENCOURT, p. 165).

O princípio da vedação do retrocesso deriva do princípio da norma mais favorável, porque este princípio, além de ser um critério de aplicação das normas do Direito do Trabalho, atua “como limite material dessa normatividade, fixando limites ao detentor do poder normativo na escolha do repertório normativo” (MESQUITA, 2020, p. 240). Neste estudo, compreende-se que o princípio da vedação do retrocesso parece estar contemplado na primeira função do princípio da norma mais favorável (orientação da ação legislativa): no instante da elaboração de normas jurídicas, o legislador deve pugnar sempre pela criação de normas mais favoráveis ao trabalhador.

No entanto, cuida-se de não se confundir o princípio da norma mais favorável com o princípio do *in dubio, pro operario*, conforme bem recorda Alonso García (1960, p. 247). Para esse autor, quando se está diante não de várias normas aplicáveis a uma única relação, mas de uma só norma aplicável, embora suscetível de vários significados, e se quer escolher o sentido melhor ao trabalhador, está-se diante do *in dubio, pro operario*. O sentido próprio e verdadeiro da norma mais favorável expressa a existência de várias normas aplicáveis a uma mesma situação jurídica, com a opção pela norma que é mais vantajosa.

Mazzuoli (2018, p. 153) elucida que, “havendo mais de uma norma (internacional e interna, ou ambas internacionais, ou ambas internas) tutelando determinada situação, assegura ao ser humano a aplicação da norma mais protetiva e mais garantidora dos seus direitos”. Assim, para o autor, nem sempre a norma internacional prevalecerá sobre a norma doméstica em matéria laboral:

[...] havendo conflito entre as disposições internacionais e as de Direito interno, deve-se optar pela norma mais benéfica ou mais favorável ao ser humano sujeito de direitos. É sob esse prisma que se deve compreender a integração das convenções e das recomendações da OIT no Brasil. (MAZZUOLI, 2020, p. 155)

Mesquita (2020, p. 233) tem pensamento semelhante, aplicando o princípio da norma mais favorável nas concorrências normativas horizontais e verticais:

Diante da concorrência normativa, o princípio *pro homine* (ou princípio da norma mais favorável à pessoa humana) determina, portanto, a aplicação da norma mais benéfica ao indivíduo na escolha seja entre duas ou mais normas internacionais (dimensão horizontal) ou entre normas internacionais e nacionais (dimensão vertical). Ademais se afastam, por conseguinte, os conflitos normativos entre ordem interna e ordem internacional, já que a proteção aos direitos humanos é concorrente e cumulativa.

Refletindo sobre a preferência da norma mais favorável mesmo em uma dimensão vertical, Daniela Muradas Reis (2010, p. 110) entende que esse princípio encerra a querela travada pelos internacionalistas, relativa às concepções monista e dualista sobre a interdependência e independência entre a ordem estatal e a ordem internacional. Isto, porque tal princípio informa que os sistemas jurídicos internacionais e nacionais aplicáveis à pessoa humana são coordenados e complementares na proteção e promoção da pessoa humana, e não hierárquicos, onde a “norma superior” excluiria a aplicação da “norma inferior” em que pese o conteúdo de ambas.

De certa forma, o princípio da norma mais favorável está implícito no art. 29, alínea “b” da Convenção Americana de Direitos Humanos (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS

AMERICANOS, 1969), que impede que a interpretação da CADH seja utilizada em malefício de direitos ou liberdades reconhecidos em leis de Estados ou outros tratados internacionais:

Artigo 29 - Normas de interpretação

Nenhuma disposição da presente Convenção pode ser interpretada no sentido de:

[...]

b) limitar o gozo e exercício de qualquer direito ou liberdade que possam ser reconhecidos em virtude de leis de qualquer dos Estados-partes ou em virtude de Convenções em que seja parte um dos referidos Estados;

O princípio da norma mais favorável também está implícito no art. 19, §8º da Constituição da OIT (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 1946), que é mais direto e abrangente quanto à formulação do princípio:

Em caso algum, a adoção, pela Conferência, de uma convenção ou recomendação, ou a ratificação, por um Estado-membro, de uma convenção, deverão ser consideradas como afetando qualquer lei, sentença, costumes ou acordos que assegurem aos trabalhadores interessados condições mais favoráveis que as previstas pela convenção ou recomendação.

Por sua vez, no art. 5º, §§1º e 2º do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1966b):

Artigo 5º

§1. Nenhuma das disposições do presente Pacto poderá ser interpretada no sentido de reconhecer a um Estado, grupo ou indivíduo qualquer direito de dedicar-se a quaisquer atividades ou de praticar quaisquer atos que tenham por objetivo destruir os direitos ou liberdades reconhecidos no presente Pacto ou impor-lhes limitações mais amplas do que aquelas nele previstas.

§2. Não se admitirá qualquer restrição ou suspensão dos direitos humanos fundamentais reconhecidos ou vigentes em qualquer país em virtude de leis, convenções, regulamentos ou costumes, sob o pretexto de que o presente Pacto não os reconheça ou os reconheça em menor grau.

Esses artigos consagram a ideia de que, caso leis, convenções, regulamentos ou costumes internos de um país reconheçam um patamar protetivo maior aos direitos humanos do que os tratados internacionais, deve-se privilegiar os primeiros em detrimento dos últimos, em que pese a posição hierárquica superior dos instrumentos internacionais.

3.2.8.3 O princípio da primazia da realidade

O princípio da primazia da realidade significa que “em caso de discordância entre o que ocorre na prática e o que emerge de documentos ou acordos, deve-se dar preferência ao

primeiro, isto é, ao que sucede no terreno dos fatos” (RODRIGUEZ, 2000, p. 144). É “um critério básico que ordena que se prefiram os fatos a papéis, às formalidades e aos formalismos” (RODRIGUEZ, 2000, p. 149).

3.2.8.4 Os princípios da razoabilidade e proporcionalidade

O princípio da razoabilidade “consiste na afirmação essencial de que o ser humano, em suas relações trabalhistas, procede e deve proceder conforme à razão” (RODRIGUEZ, 2000, p. 165). Para o mesmo autor, esse princípio não é exclusivo do Direito do Trabalho, sendo própria de todos os ramos do Direito, atendendo aos critérios da razão e da justiça que são essenciais ao Direito (RODRIGUEZ, 2000, p. 165).

O princípio da proporcionalidade, que é seu irmão gêmeo, tem origem na “lógica da moderação e justiça que deve incidir sobre toda intervenção estatal sobre direitos dos indivíduos”, controlando o poder estatal, ou, em outras palavras, estabelecendo os limites para os limites dos direitos fundamentais ou humanos (RAMOS, 2016, p. 117).

A proporcionalidade é uma técnica que se divide em três etapas ou subprincípios, sendo: a adequação das medidas estatais à realização dos fins propostos; a necessidade de tais medidas; e a ponderação (ou equilíbrio) entre a finalidade perseguida e os meios adotados para sua consecução (proporcionalidade em sentido estrito).

Quanto ao primeiro aspecto (a adequação ou idoneidade), Ramos (2016, p. 117) esclarece que “combatem-se as medidas ineficazes ou inadequadas, ou seja, *a priori* inúteis”. A medida estatal que limita ou restringe um direito humano somente será proporcional conforme esse primeiro ponto, se for capaz de alcançar os fins da própria medida, caso contrário o sacrifício aos direitos humanos é inútil.

Quanto à segunda etapa (a necessidade), é a exigência de que a medida escolhida seja a menos gravosa ou restritiva aos direitos humanos entre as medidas possíveis de adoção (RAMOS, 2016, p. 117).

Por fim, a proporcionalidade em sentido estrito é a ponderação consiste na “valoração comparativa entre, de um lado, as vantagens de uma medida e, de outro, o sacrifício exigido a um direito fundamental”. É uma ponderação sobre custo-benefício para evitar medidas desequilibradas, “que geram mais transtornos aos titulares dos direitos restringidos que benefícios gerais” (RAMOS, 2016, p. 118).

3.2.8.5 O princípio da boa-fé

Esse princípio traz a obrigação do Estado de não praticar atos contrários ao sentido geral da norma convencional, mesmo que não ratificado o tratado que normatiza a obrigação (MARTINAZZO, 2014, p. 22).

A boa-fé orienta o empenho pelo cumprimento das obrigações assumidas com fidelidade, lealdade, colaboração e confiança (RODRIGUEZ, 2000, p. 176-177).

O princípio da boa-fé se encontra reconhecido no preâmbulo, no art. 26 e no art. 31, n. 1º da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1969) como um postulado de orientação para o cumprimento e a interpretação dos tratados internacionais no geral. Consta também do art. 2º, n. 2 da Carta das Nações Unidas (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945a).

Além de sua significação na relação individual do trabalho (no cumprimento do contrato de trabalho), esse princípio implica uma significação diferente a nível internacional, no direito dos tratados, porque importa também a impossibilidade de os Estados fazerem alegações imorais e/ou desleais para não seguir os tratados que tenham ratificado, ou levantarem “justificativas” ou interpretarem “brechas” nos tratados para ir na contramão de seu adimplemento.

3.2.8.6 O princípio da vedação do retrocesso

O princípio da vedação do retrocesso sociojurídico ao trabalhador é também chamado de cláusula de proibição de evolução reacionária, regra do não retorno da concretização e princípio da proibição da retrogradação. É o consectário direito do princípio da progressividade (MESQUITA, 2020, p. 237).

Atua como limite material à edição normativa, que conforme o princípio, não pode “precarizar, reduzir ou suprimir direitos humanos” (MESQUITA, 2020, p. 238). Proíbe-se a supressão ou a redução de “direitos fundamentais econômicos, sociais e culturais já incorporados ao patrimônio jurídico dos homens”, preservando-se “um patamar jurídico-normativo já conquistado, na defesa contra sua restrição ou supressão arbitrária e despropositada” (MESQUITA, 2020, p. 239-240).

O princípio da vedação do retrocesso sociojurídico tem um conteúdo positivo e um conteúdo negativo:

O conteúdo positivo reside no dever de o legislador perseverar no propósito de ampliar, progressivamente e de acordo com as condições fáticas e jurídicas, o grau de concretização dos direitos fundamentais sociais, não se trata de mera manutenção do *status quo*, mas de imposição da obrigação de avanço social. O negativo refere-se à imposição ao legislador de, na atividade legiferante, respeitar a não supressão ou a não redução do grau de densidade normativa que os direitos fundamentais já tenham alcançado por meio do arcabouço normativo-positivo (MESQUITA, 2020, p. 238).

A ideia do conteúdo positivo é sistematizada por muitas doutrinas como um princípio autônomo (o princípio da progressividade). No entanto, ambos os princípios são interdependentes, e não tem como serem mobilizados isoladamente um do outro.

O princípio da vedação do retrocesso dialoga com os princípios da irrenunciabilidade, inderrogabilidade e imperatividade das normas trabalhistas e a ideia da legislação como norma mínima; conjunto axiológico que informa que as normas legais do Direito do Trabalho se consagram como um rol de direitos mínimos dos trabalhadores, e que, portanto, essas normas não estão disponíveis aos trabalhadores para as renunciarem, aos empregadores para facultá-las ou ao Estado para derogá-las ou retrocedê-las.

Não se pode esquecer da grande importância do princípio da vedação do retrocesso para a manutenção de níveis mínimos de proteção social, para a promoção de uma segurança jurídica e social, para a estabilidade da democracia e a manutenção do Estado Constitucional. A importância da vedação do retrocesso social se acentua no contexto contemporâneo de globalização econômica e de políticas neoliberais de reformas legislativas, que ameaçam direitos, liberdades e garantias dos trabalhadores:

De outra parte, segue sendo necessária uma preocupação permanente com a consolidação e manutenção pelo menos dos níveis de proteção social mínimos, onde e quando alcançados, nas várias esferas da segurança social e da tutela dos direitos sociais compreendidos em toda a sua amplitude, inclusive como condição para a funcionalidade da própria democracia e sobrevivência do Estado Constitucional. Especialmente tendo em conta a instabilidade econômica que se verifica em escala global, assim como em virtude dos efeitos perversos da globalização, em particular no plano econômico, não se pode simplesmente negligenciar a relevância do reconhecimento de uma proibição de retrocesso como categoria jurídico constitucional, ainda mais quando a expressiva maioria das reformas não dispensa mudanças no plano das políticas públicas e da legislação. Com efeito, dentre os diversos efeitos perversos da crise e da globalização econômica (embora não se possa imputar à globalização todas as mazelas vivenciadas na esfera social e econômica), situa-se a disseminação de políticas de flexibilização e até mesmo supressão de garantias dos trabalhadores (sem falar no crescimento dos níveis de desemprego e índices de subemprego), redução dos níveis de prestação social, aumento desproporcional de contribuições sociais por parte dos participantes do sistema de proteção social, incremento da exclusão social e das desigualdades, entre outros aspectos que poderiam ser mencionados (SARLET, 2009, p. 120-121).

Uma questão necessária para realmente se compreender o princípio da vedação do retrocesso é qual alteração legislativa esbarrará nesse princípio ou violará esse princípio e, portanto, não poderá persistir. Segundo Ribeiro (2017, p. 114-115), não é toda e qualquer alteração legislativa que se veda, pois isto fossilizaria a atividade legislativa; mas ao mesmo tempo, ignorar o princípio significaria “permitir que o Poder Legislativo decidisse livremente sobre a disposição dos direitos fundamentais”, o que também não é o caminho. A questão é “manter o sistema de proteção social devidamente equilibrado com a atividade legiferante”.

O princípio da vedação do retrocesso não pode ser ventilado para impedir a soberania do Poder Público em escolher suas políticas públicas e mudar a política pública a ser adotada para concretizar uma norma jurídica constitucional ou internacional, mas, sim, se essa mudança legislativa intenta o “completo esvaziamento do conteúdo da norma constitucional” (BONNA, 2009, p. 58) – ou, no caso, da norma internacional.

Para definir se uma alteração legislativa constituiria um retrocesso social proibido pelo princípio em cotejo, certos parâmetros simultâneos foram estabelecidos pela doutrina jurídica. Esses parâmetros são enumerados por Sarlet (2009, p. 142-143):

- i) deve-se aferir se a medida obedece aos critérios de razoabilidade, proporcionalidade e de segurança jurídica, ou seja, se é possível a adoção de alguma outra medida que seja mais vantajosa para a sociedade como um todo e mantenha a situação atual o mais estável possível;
- ii) a situação que respalda a medida deve ser concreta e prevista constitucionalmente;
- iii) o rol mínimo (também chamado de núcleo essencial) de direitos sociais que garante uma existência digna dos indivíduos deve ser salvaguardado.

Sarlet (2009, p. 137) esclarece que a proibição da retrogradação não se traduz em princípio absoluto, podendo-se temporariamente reduzir a proteção social e a promoção dos direitos sociais “diante da colisão com o interesse público urgente e relevante”. A redução temporária também não viola o princípio da vedação do retrocesso se for acompanhado de uma compensação (específica e real) do nível de proteção em outras áreas não afetadas, de forma a preservar um *status* social consolidado (RIBEIRO, 2017, p.116; BONNA, 2008, p. 63).

A restrição de direitos humanos reconhecidos internacionalmente (inclusive por meio de mudanças legislativas que configurem retrocessos), é tolerada em determinadas circunstâncias, conforme o art. 8º, n. 1 e 3 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1966b) e o art. 22, n. 2 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1966a):

Artigo 8º

§1. Os Estados Membros no presente Pacto comprometem-se a garantir:

1. O direito de toda pessoa de fundar com outras sindicatos e de filiar-se ao sindicato de sua escolha, sujeitando-se unicamente aos estatutos da organização interessada, com o objetivo de promover e de proteger seus interesses econômicos e sociais. O exercício desse direito só poderá ser objeto das restrições previstas em lei e que sejam necessárias, em uma sociedade democrática, ao interesse da segurança nacional ou da ordem pública, ou para proteger os direitos e as liberdades alheias;
- [...] 3. O direito dos sindicatos de exercer livremente suas atividades, sem quaisquer limitações além daquelas previstas em lei e que sejam necessárias, em uma sociedade democrática, ao interesse da segurança nacional ou da ordem pública, ou para proteger os direitos e as liberdades das demais pessoas;

ARTIGO 22

1. Toda pessoa terá o direito de associar-se livremente a outras, inclusive o direito de constituir sindicatos e de a eles filiar-se, para a proteção de seus interesses.
2. O exercício desse direito estará sujeito apenas às restrições previstas em lei e que se façam necessárias, em uma sociedade democrática, no interesse da segurança nacional, da segurança e da ordem públicas, ou para proteger a saúde ou a moral públicas ou os direitos e liberdades das demais pessoas. O presente artigo não impedirá que se submeta a restrições legais o exercício desse direito por membros das forças armadas e da polícia.

Essas mesmas circunstâncias específicas que permitiriam o retrocesso social estão previstas no art. 16, n. 2 da Convenção Americana de Direitos Humanos (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1969) e no art. 5 e art. 8, n. 2 do Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1988):

Artigo 16 - Liberdade de associação

1. Todas as pessoas têm o direito de associar-se livremente com fins ideológicos, religiosos, políticos, econômicos, trabalhistas, sociais, culturais, desportivos ou de qualquer outra natureza.
2. O exercício desse direito só pode estar sujeito às restrições previstas em lei e que se façam necessárias, em uma sociedade democrática, ao interesse da segurança nacional, da segurança e da ordem públicas, ou para proteger a saúde ou a moral públicas ou os direitos e as liberdades das demais pessoas.

Artigo 5

Alcance das Restrições e Limitações

Os Estados-Partes só poderão estabelecer restrições e limitações ao gozo e exercício dos direitos estabelecidos neste Protocolo mediante leis promulgadas com o objetivo de preservar o bem estar geral dentro de uma sociedade democrática, na medida em que não contrariem o propósito e razão dos mesmos.

Artigo 8

Direitos Sindicais

1. Os Estados-Partes garantirão:

- a) o direito dos trabalhadores de organizar sindicatos e de filiar-se ao de sua escolha, para proteger e promover seus interesses. Como projeção deste direito, os Estados-Partes permitirão aos sindicatos formar federações e confederações nacionais e associar-se às já existentes, bem como formar organizações sindicais internacionais e associar-se à de sua escolha. Os Estados-Partes também permitirão que os sindicatos, federações e confederações funcionem livremente;
- b) o direito de greve.

2. O exercício dos direitos enunciados acima só pode estar sujeito às limitações e restrições previstas pela lei, que sejam próprias de uma sociedade democráticas e necessárias para salvaguardar a ordem pública e proteger a saúde ou a moral públicas, e os direitos ou liberdades dos demais. Os membros das forças armadas e da polícia, bem como de outros serviços públicos essenciais, estarão sujeitos às limitações e restrições impostas pela lei.

Conforme se depreende desses dispositivos, os Sistemas de Proteção de Direitos Humanos autorizam a restrição de direitos humanos e o retrocesso a sua proteção desde que atendidos os critérios da excepcionalidade da medida (a regra geral é o não retrocesso), a legalidade da medida, o princípio democrático e a necessidade da medida para a segurança nacional, a segurança e a ordem públicas, a proteção da saúde ou a moral públicas e a proteção de outros direitos e liberdades humanos em causa, das demais pessoas.

Embora possa parecer assustador ou repulsiva a ideia de restrição de direitos humanos e o retrocesso social da proteção da pessoa humana, a tolerância excepcional dessas situações é algo natural à tipologia dos princípios. Não se pode escapar de vista a essência do que a vedação do retrocesso de fato é: um princípio.

Na sua Teoria dos Direitos Fundamentais (que na prática, acabou fundando uma teoria das normas jurídicas na sua formulação sobre princípios e regras), Alexy (2006:1986, p. 90) defende que a distinção entre regras e princípios é de grau e qualitativa. Os princípios são “normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes”, sendo, por conseguinte, “mandamentos de otimização, que são caracterizados por poderem ser satisfeitos em graus variados” (ALEXY, 2006:1986, p. 90). Os princípios se diferenciam das regras, pois estas últimas “são normas que são sempre ou satisfeitas ou não satisfeitas”. Se uma regra vale para um caso, ela deve ser atendida exatamente naquilo que ela exige; nem mais, nem menos (ALEXY, 2006: 1986, p. 91).

Havendo o conflito entre princípios, um princípio terá que ceder a outro, que lhe tenha preponderância nas determinadas condições do caso de análise, conforme uma dimensão de peso (ALEXY, 2006:1986, p. 93-94). Essa dimensão de peso e o estabelecimento de qual princípio tem preponderância são casuísticas, dependendo das variáveis do caso. Não se pode afirmar que um princípio *P1* sempre prevalecerá sobre um princípio *P2*, mas pode-se inferir que um princípio *P1* prevalecerá sobre um princípio *P2* diante das condições *C* (ALEXY, 2006:1986, p. 96-99). Os princípios frequentemente colidem entre si porque mais de um deles são aplicáveis a um caso simultaneamente (muitas vezes informando valores que sinalizam

para soluções antagônicas), e deve-se promover o equilíbrio na colisão dos princípios pela *ratio* da otimização e pela *ratio* da ponderação.

Como resultado dessa digressão, conclui-se que os princípios não são absolutos, e sim relativos. O alcance dos princípios varia conforme as possibilidades jurídicas e fáticas e as circunstâncias de análise, enquanto as regras são definitivas e exatas. Enquanto os princípios podem ser aplicados em determinados graus de otimização e ponderação (poder-se-ia afirmar, talvez, em “cumprimentos parciais” do mandamento do princípio *P1* e do princípio *P2* em condições *C*), as regras são aplicadas por inteiras – ou então, não são aplicadas. Se uma regra jurídica *R1* tem aplicação hipotética para um caso e não há outra regra jurídica *R2* tutelando o mesmo caso, hierarquicamente superior a ela (ou, no Direito Internacional do Trabalho, mais favorável ao trabalhador), o mandamento da regra *R1* tem que ser respeitado por completo.

Nesse sentido, a vedação do retrocesso é um princípio e, como tal, tem um alcance relativo e não absoluto (diferentemente das regras), alcance este que também impacta certa relatividade nos seus contornos semânticos e axiológicos.

Considerando as normas internacionais já mencionadas, este estudo entende que o princípio da vedação do retrocesso determina que as reformas legislativas e mudanças de políticas dos países nunca reduzam o patamar protetivo em comparação com a legislação e a política anteriores, exceto se (e somente se) esse retrocesso tiver autorização legal, for temporária, for proporcional e razoável e for a única alternativa a satisfazer o princípio democrático, a segurança nacional, a segurança e a ordem públicas, a proteção da saúde ou a moral públicas e a proteção de outros direitos e liberdades humanos em causa. Ainda assim, o retrocesso nunca pode ser tamanho que atinja o núcleo essencial do direito cujo patamar protetivo foi reduzido, a ponto de aniquilar o direito em si.

Especificamente quanto à liberdade sindical, o §3 do art. 8º do PIDESC; o n. 3 do art. 21 do PIDCP; estabelecem que não cabe restrições ou retrocessos quanto às disposições da Convenção n° 87 da OIT, não sendo permitido aos Estados adotarem “medidas legislativas que restrinjam – ou a aplicar a lei de maneira a restringir – as garantias previstas na referida Convenção” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1966a; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1966b).

A partir destas normas, este estudo compreende que as convenções fundamentais da OIT sobre liberdade sindical (Convenção n° 87 e Convenção n° 98) constituem o núcleo essencial dos direitos sindicais na ordem internacional, e suas disposições (bem como as interpretações delas levadas a cabo pela comunidade internacional) não podem ser

restringidas nem retrocedidas, mesmo nas circunstâncias excepcionais reconhecidas para direitos humanos no geral.

Essa concepção se funda na centralidade da liberdade sindical no Sistema da OIT, enquanto princípio fundamental do trabalho. Além disso, é compatível com toda a semântica filosófica e história por traz da liberdade sindical, enquanto condição e componente essenciais para a democracia, a liberdade, os direitos trabalhistas como um todo e outros direitos humanos, nas considerações doutrinárias do subcapítulo “3.1 O CONCEITO E AS DIMENSÕES DA LIBERDADE SINDICAL”.

3.2.8.7 O princípio da progressividade

O princípio da progressividade implica a ideia de que, no tratamento dos direitos sociais, o legislador e o intérprete devem manter um trajeto gradualista, “sempre ascendente em busca de maior igualdade, de forma a evitar recuos históricos na produção destes” (SILVA, 2008, p. 1111).

A progressividade se insere no preâmbulo da Declaração Universal de Direitos Humanos, quando se declara que os Estados estão “resolvidos a favorecer o progresso social e a instaurar melhores condições de vida dentro de uma liberdade mais ampla” e a promover o reconhecimento dos direitos humanos “por medidas progressivas de ordem nacional e internacional” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945). O princípio está implícito em vários momentos no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em especial no seu art. 2º, §1º, que obriga os Estados a assegurar progressivamente os direitos humanos por meios apropriados (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1966b).

Está no art. 26 da Convenção Americana de Direitos Humanos, que obriga os Estados a adotarem providências objetivando o desenvolvimento progressivo dos direitos humanos internacionais (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1969). A progressividade também é repetida diversas vezes no Protocolo de San Salvador, como no seu art. 1º, que expressa o mesmo sentido do art. 26 da CADH, e no art. 19, que deixa claro que os Estados devem adotar medidas progressivas para assegurar o devido respeito aos direitos consagrados no Protocolo (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1988).

O item I, alínea “b” da Declaração de Filadélfia da OIT prevê o progresso ininterrupto como princípio fundamental do trabalho (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 1944).

A progressividade se dá em dois sentidos (horizontal e vertical):

Demais, vislumbra-se que a ideia de progressividade no campo do Direito do Trabalho atua como diretriz em dois sentidos não excludentes: o horizontal e o vertical. O primeiro é atribuído como função do Direito Individual do Trabalho e o segundo, como função do Direito Coletivo do Trabalho.

A *progressividade horizontal* em matéria justralhista deve ser verificada e perquirida sobremaneira pelo segmento individual do Direito do Trabalho, no sentido de extensão do seu manto tutelar regulamentador a universo cada vez maior de trabalhadores (não apenas aos subordinados clássicos). Nesse aspecto, o princípio da progressividade exercido pelo Direito individual do Trabalho atua na promoção de um mínimo de distribuição de riquezas; na retirada de maior número de pessoas da condição de absoluta miserabilidade, conferindo-lhes um mínimo de civilidade, alcançada por intermédio de também um mínimo poder aquisitivo; e na imposição de freios e limites à justiça cumulativa abusiva da exploração do capital sobre o trabalho.

Por outro lado, a progressividade vertical em matéria justralhista deve ser processada e buscada com esmero sobremaneira pelo segmento coletivo do Direito do Trabalho e pelos movimentos reivindicativos sindicais e da negociação coletiva. Nessa dimensão, o princípio da progressividade atua na elevação do patamar heterônimo mínimo, seja em termos quantitativos ou qualitativos de direitos, promovendo, em certa medida, a justiça distributiva e reduzindo a desigualdade socioeconômica entre os homens. O princípio da progressividade, desempenhado nesses dois sentidos complementares (horizontal e vertical), fomenta que o Direito do Trabalho exerça efetivamente importante função de realização da justiça social e reafirmação da dignidade humana (MESQUITA, 2020, p. 238-239).

O princípio da progressividade e o princípio do não retrocesso social apenas se excepcionam nas circunstâncias específicas já mencionadas – as quais não incluem a liberdade sindical e outros núcleos essenciais mínimos da ordem internacional. A mera alegação de escassez de recursos financeiros e econômicos (a teoria da reserva do possível) não é recepcionada pelo Direito Internacional Público e não autoriza retrocessos, não progressos ou restrições a direitos humanos.

Muito bem elucidada Sarlet (2009, p. 144):

[...] o que importa, nesta quadra, é enfatizar que, apesar da alegação de falta de recursos para a manutenção de determinados benefícios sociais ou, o que é mais comum, de que a preservação de determinado patamar de proteção social seja um possível fundamento para justificar uma medida restritiva, não poderá servir de justificativa para a afetação do núcleo essencial dos direitos sociais, ainda mais quando em causa as exigências mínimas para uma vida com dignidade. Com efeito, se o mínimo existencial é aquilo que o Estado em todo o caso deve assegurar positivamente, também é aquilo que o estado deve respeitar por força de um dever de não intervenção (SARLET, 2009, p. 144).

Montejo (2009, p. 353-354) informa que os organismos internacionais de controle dos direitos humanos têm rechaçado a possibilidade de “la suspensión de la aplicación de los derechos sociales mientras no se alcancen los niveles económicos necesarios para su cumplimiento”. Os direitos sociais, bem como todos os direitos humanos, estão protegidos

internacionalmente com obrigações aos Estados, e estes não se furtam de cumpri-las sob a alegação de inexistência ou insuficiência de condições materiais de recursos existentes.

A teoria da reserva do possível apenas é aceita no Sistema Europeu de Direitos Humanos. Isto porque os países europeus, pela sua longa trajetória histórica de reivindicações políticas e sociais, e por conter uma boa política social de *welfare state*, já asseguram o mínimo existencial compatível com a dignidade humana, que não fica em causa quando ocorre mudanças legislativas ou políticas (GOMES, 2005, p. 53).

Daniela Muradas Reis (2010, p. 20) esclarece que os princípios do progresso e do não retrocesso social “conversam” com o princípio da proteção:

O sentido tuitivo, em uma perspectiva dinâmica, se relaciona à ideia de ampliação e aperfeiçoamento de institutos e normas trabalhistas. Assim, afiança-se o compromisso da ordem jurídica promover, quantitativamente e qualitativamente, o avanço das condições de pactuação da força de trabalho, bem como a garantia de que não serão estabelecidos recuos na situação sociojurídica dos trabalhadores. Por conseguinte, são consectários lógicos do princípio da proteção, o princípio da norma mais favorável e o princípio da progressividade dos direitos sociais.

A progressividade é um importante princípio aplicável ao Direito Internacional dos Direitos Humanos e ao Direito Internacional do Trabalho e que, por isso, não pode ser olvidado em um exame de convencionalidade.

3.2.8.8 Os princípios do tripartismo e do diálogo social

As ideias de tripartismo e diálogo social estão correlacionadas dentro da dinâmica institucional da OIT. Elas expressam a participação democrática dos próprios atores sindicais e destinatários da regulação jurídica, nas etapas de deliberação e elaboração das normas internacionais do trabalho.

A Organização Internacional do Trabalho é a única agência especializada do Sistema das Nações Unidas que adota uma estrutura tripartite, a qual significa a atuação conjunta dos representantes dos empregadores e dos trabalhadores na construção normativa (MESQUITA, 2020, p. 221). É a “a única organização do sistema ONU que tem na sua composição e organização interna uma representação de atores não estatais” (CRIVELLI, 2010, p. 77).

O caráter único do sistema tripartite também é identificado por Gomes (2005, p. 115), expressando a participação igualitária dos empregadores, trabalhadores e governos na construção de princípios e regras trabalhistas internacionais.

Elucida o professor Sandro Lunard Nicoladeli (2013, p. 34):

A OIT caracteriza-se por ser um organismo internacional de características peculiares, possuidor de elemento constitutivo diferenciado dos demais organismos internacionais. Sua composição é plasmada pela intervenção de trabalhadores e empregadores, interagindo de forma deliberativa no concerto internacional, onde os Estados-membros, mesmo que com maioria nata – metade dos cargos e delegados – ainda assim, têm de se submeter ao processo dialético negocial entre as bancadas obreiras e patronais na construção das normas internacionais.

O tripartismo é um princípio que atua justamente para atender ao princípio protetor no Direito Internacional do Trabalho, porque fica difícil elaborar um sistema jurídico protetivo sem que os trabalhadores participem de sua elaboração:

A original estrutura tripartite da Agência Especializada veio responder a uma incongruência nunca corrigida na legislação trabalhista. A maioria das legislações trabalhistas nacionais não protege devidamente seus trabalhadores exatamente porque nunca foram elaboradas pelos reais interessados. Este problema foi remediado pela OIT ao incluir a participação dos três entes envolvidos com a questão trabalhista na produção de padrões normativos internacionais (GOMES, 2005, p. 126).

O princípio tripartite organiza toda a estrutura da OIT. Rubia Zanotelli de Alvarenga (2019, p. 166) explica que a OIT, enquanto única agência permanente e especializada da Organização das Nações Unidas (ONU) a possuir estrutura tripartite, adota esse princípio em todos os seus órgãos colegiados desde a sua criação, integrando “representantes das organizações sindicais, das organizações patronais e dos governos de todos os Países-Membros, que participam em situação de igualdade para fortalecer o diálogo social e a formulação de normas internacionais do trabalho vantajosas para os trabalhadores”.

Um exemplo do tripartismo está nas Conferências Internacionais do Trabalho, que são órgãos compostos por representação tripartite nas suas deliberações (CRIVELLI, 2010, p. 77). A situação está prevista no art. 3º da Constituição da OIT, que estabelece que cada Estado-membro se fará presente por dois representantes do Governo, um dos trabalhadores e um dos empregadores nas Conferências Internacionais (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 1946).

Outra amostra do tripartismo institucional da OIT se evidencia no seu Conselho de Administração. Nos termos do art. 7º da Constituição da OIT, o aludido Conselho é composto por 56 membros, dos quais 28 representam os Estados, 14 os trabalhadores e 14 os empregadores (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 1946).

Além disso, o processo de formação dos tratados internacionais da OIT (as Convenções do Trabalho) tem uma estrutura negociadora tripartida: “não apenas delegados

dos Países-Membros decidem sobre o texto dos tratados, como também representantes de empregadores e trabalhadores” (BASSO; POLIDO, 2012, p. 140-141).

A Recomendação 113 da OIT também instiga a estrutura tripartite internamente nos seus países membros, incentivando-os a promover consultas e cooperações efetivas “nos níveis empresarial e nacional entre autoridades públicas e organizações de empregadores e de trabalhadores, bem como entre tais organizações” (PORTO, 2020, p. 182). O art. 5º, alínea “b”, itens “i” e “iii” da Recomendação solicita que os países promovam a consulta e a colaboração entre as autoridades públicas e as organizações de empregadores e de trabalhadores, inclusive na “preparación y aplicación de la legislación relativa a sus intereses” e na “elaboración y aplicación de planes de desarrollo económico y social”, no que se insere logicamente as legislações trabalhistas (ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 1960).

O art. 5º, n. 1, alíneas “a” a “e” da Convenção nº 144 da OIT determina que haja consultas prévias às organizações de trabalhadores e empregadores nos seguintes procedimentos relacionados à atividade da OIT:

- a) as respostas dos Governos aos questionários relativos aos pontos incluídos na ordem do dia da Conferência Internacional do Trabalho e os comentários dos Governos sobre os projetos de texto a serem discutidos na Conferência;
- b) as propostas que devam ser apresentadas à autoridade ou autoridades competentes relativas à obediência às convenções e recomendações, em conformidade com o artigo 19 da Constituição da Organização Internacional do Trabalho;
- c) o reexame, dentro de intervalos apropriados, de Convenções não ratificadas e de recomendações que ainda não tenham efeito, para estudar que medidas poderiam tomar-se para colocá-los em prática e promover sua ratificação eventual;
- d) as questões que possam levantar as memórias que forem comunicadas à Secretaria Internacional do Trabalho em virtude do artigo 22 da Constituição da Organização Internacional do Trabalho;
- e) as propostas de denúncias de convenções ratificadas (ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DO TRABALHO, 1976).

O art. 2º, n. 2 da Convenção nº 144 complementa que a definição da própria natureza e forma como se dará a consulta prévia, terá a consulta prévia das organizações de trabalhadores e empregadores (ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DO TRABALHO, 1976).

A convenção é complementada pela Recomendação nº 152, adotada conjuntamente no mesmo ano. Em que pese majoritariamente repita *ipsis litteris* as previsões da Convenção nº 144, a Recomendação acrescenta sugestões de formas como a consulta prévia poderá ser instituída, seja por uma comissão especializada, um organismo, um conjunto de organismos

ou por meras comunicações escritas. Essa é a redação do art. 2, n. 2 da referida Recomendação (ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 1976).

O tripartismo institucional é uma ferramenta importante da OIT para promover o diálogo social entre as organizações de empregadores e trabalhadores, bem como dar maior legitimidade social das decisões e deliberações da organização, porquanto tomadas com a participação e a colaboração efetiva dos próprios destinatários das normas e dos sujeitos cujas relações jurídicas e sociais serão afetadas e moldadas pela normatividade.

De sua banda, o diálogo social se diferencia do tripartismo porque se dá dentro e fora da estrutura tripartite:

O diálogo social para a OIT todos os tipos de negociação, consulta ou simplesmente troca de informações entre representantes de governos, empregadores e trabalhadores, sobre matérias de interesse comum relacionadas às políticas econômicas e sociais”. Ele pode existir como um processo tripartite, com o governo como uma parte oficial no diálogo, ou pode consistir em relações bipartites apenas entre trabalho e capital (ou sindicatos profissionais e organizações de empregadores), com ou sem o envolvimento indireto do governo. Os processos de diálogo social podem ser informais ou institucionalizados e, em geral, é uma combinação de ambos, podendo ocorrer em nível nacional, regional ou empresarial e ser interprofissional, setorial ou uma combinação dos dois. Essa definição sugere que o diálogo social pode ocorrer em níveis diferentes e em várias formas, dependendo das circunstâncias nacionais (PORTO, 2020, p. 182).

Além das variadas formas de negociação, consulta e troca de informações entre os atores estatais e sindicais, outros instrumentos de diálogo social e/ou tripartismo são: a negociação coletiva; procedimentos de prevenção e resolução de conflitos; e acordos-quadro internacionais (PORTO, 2020, p. 183).

O diálogo social, seja em estrutura tripartite ou outra, objetiva principalmente promover a construção democrática do consenso entre os principais atores do mundo do trabalho. Além disso, soluções para questões econômicas e sociais importantes alcançadas por meio de um diálogo social bem-sucedido (isto é, com consenso) são mais aptas a promover a boa governança, a paz, a estabilidade social e industrial, e o progresso econômico, em comparação com soluções não dialogadas (PORTO, 2020, p. 183).

Lorena Vasconcelos Porto (2020, p. 183) traz as condições prévias necessárias para o diálogo social:

Para que o diálogo social exista, são necessárias as seguintes pré-condições: organizações de trabalhadores e de empregadores fortes e independentes, com capacidade técnica e acesso a informações relevantes para participarem do diálogo social; vontade política e compromisso de se engajar no diálogo social por parte de todos os atores envolvidos; respeito pelos direitos fundamentais de liberdade de

associação e de negociação coletiva; e uma estrutura legal e institucional adequada. Para que o diálogo social funcione, o Estado não pode ser passivo, mesmo se ele não é uma parte direta no processo. Ele é responsável por criar um ambiente político e civil estável que possibilite a organizações autônomas de empregadores e de trabalhadores atuarem livremente, sem medo de represália. Mesmo quando as relações dominantes são formalmente bipartites, o Estado tem o papel de garantir um suporte essencial para o processo através do estabelecimento de estruturas legais e institucionais que possibilitam as partes sociais se engajarem efetivamente.

Com isso, encerram-se as considerações sobre os princípios pertinentes a analisar a (in)convencionalidade das normas de contribuição sindical da Lei nº 13.467/2017.

3.2.9 Doutrinas jurídicas nacionais e internacionais

As doutrinas jurídicas são meios auxiliares para a interpretação dos tratados internacionais, devendo serem observadas na aplicação dos instrumentos internacionais, conforme o art. 38, n. 1, alínea “d” do Estatuto da CIJ (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945b). Considerando esse mandamento internacional, bem como a perspectiva do direito enquanto Ciência Jurídica e o papel construtivo e dogmático da doutrina majoritária, este trabalho remete ao pensamento dos juristas nacionais e internacionais sobre o princípio da liberdade sindical, e as interpretações doutrinárias dos tratados e convenções internacionais sobre essa matéria.

Destarte, estando estabelecido e justificado o bloco de convencionalidade, segue-se à segunda fase do controle de convencionalidade, que é a interpretação em abstrato das normas internacionais de parâmetro.

3.3 A LIBERDADE DE ASSOCIAÇÃO SINDICAL

A liberdade de filiação ou associação sindical decorre do art. 2º da Convenção nº 87 da OIT (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 1948), que declara aos trabalhadores o “direito de se filiar a essas organizações [sindicais], sob a única condição de se conformar com os estatutos da mesma”.

A liberdade de associação também se encontra no art. 23, §4º da DUDH (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948), que declara o direito de todos os trabalhadores de ingressar em sindicatos para a proteção de seus interesses. A liberdade de filiação também está no art. 22, n. 1 do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1966a), que reconhece o direito de toda a

pessoa de se associar livremente a outras, inclusive no seio de sindicatos, para proteção de seus interesses.

Ademais, a liberdade individual sindical é protegida pelo art. 8º, §1º, n. 1 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, segundo o qual toda pessoa tem o direito de se filiar ao sindicato de sua escolha, “sujeitando-se unicamente aos estatutos da organização interessada, com o objetivo de promover e de proteger seus interesses econômicos e sociais”. A liberdade em comento também está no art. 16, n. 1 da CADH (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1969), que declara a liberdade de associação para fins trabalhistas; e no art. 8, n. 1, alínea “a” do Protocolo de San Salvador (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1988), que anuncia o direito dos trabalhadores de se filiarem ao sindicato de sua escolha, para proteger e promover seus interesses.

Basso e Polido (2012, p. 125) percebem a grande importância histórica da liberdade de associação:

Aliás, a liberdade de associação para fins sindicais é um dos princípios fundamentais do Direito Internacional do Trabalho. Em 1919, ainda durante a Conferência de Versalhes, as potências aliadas manifestaram o exposto reconhecimento do princípio da liberdade de associação na Parte XIII do Tratado de Versalhes (intitulada “Do Trabalho”), a qual deu origem à Organização Internacional do Trabalho, criada justamente como um dos mais importantes resultados dos trabalhos da Liga ou Sociedade das Nações (S.d.N).

A liberdade de associação (também chamada de liberdade sindical individual) compreende “o direito de filiar-se a uma organização sindical preexistente, o de manter-se filiado e o de sair quando quiser” (DUARTE; MORAES, 2016, p. 61).

A liberdade sindical, no plano individual, é traduzida pela “liberdade do trabalhador aderir ou não ao sindicato de sua escolha, vedando-se ao empregador toda medida discriminatória contra ele” (ALMEIDA, 2006, p. 364).

Nicoladeli (2013, p. 41) esclarece muito bem as dimensões positiva e negativa da liberdade sindical:

Derivado da construção legal-dogmática, constitui-se e consolidou-se nas esferas do exercício da liberdade sindical, o conceito de ‘liberdade negativa’, expressa no direito de não participar da fundação do sindicato ou de não se filiar, e desfilial-se no momento que julgar oportuno.

Por sua vez, a ‘liberdade positiva’ afigura-se como direito de filiar-se ao sindicato, de participação do quadro associativo e da ação sindical, participação dos atos assembleares, como direito de voz, sufragar e ser sufragado nas eleições sindicais.

Em texto posterior, o autor retomou sua posição da existência da dupla dimensão (positiva e negativa) da liberdade sindical sob a ótica individual, “consistindo no direito de o trabalhador afiliar-se a um sindicato de sua opção (o que pressupõe a aceitação do estatuto da entidade e o pagamento de uma contribuição), e [...] direito do trabalhador de não se filiar a entidade sindical alguma” (NICOLADELI, 2016, p. 90).

Nascimento (2005, p. 41) ressalta que a liberdade sindical individual engloba o direito de se filiar e o direito de escolher o sindicato representativo, o que não ocorre pela unicidade sindical, que segundo o autor “não é a melhor forma de preservar liberdade sindical individual”. O doutrinador ainda reconhece a dimensão negativa da liberdade sindical individual, a qual “envolve, sem dúvida, o direito do trabalhador de não ingressar em um sindicato, ou seja, a liberdade de não se filiar”.

Para Machaczek (2010, p. 297), destrinchando várias dimensões do princípio da liberdade sindical na sua tutela internacional, esse princípio envolve a liberdade de associação, a qual contempla a possibilidade de os trabalhadores se filiarem ou não aos sindicatos, e ainda a ampla liberdade de opiniões e ideologias na vida associativa, “desde que respeitados os limites mínimos estabelecidos e seguido o objetivo a que se propõem [os sindicatos]”.

A liberdade sindical, sob a ótica individual, corresponde “à liberdade para ingressar num sindicato, à liberdade para sair de sindicato e à liberdade para não ingressar em sindicato e à liberdade para fundar sindicato” (PAMPLONA FILHO; LIMA FILHO, 2013, p. 132).

Basso e Polido (2012, p. 156) entendem a liberdade de filiação prevista no texto inclui a ideia da liberdade de escolha do sindicato representativo (ou livre escolha do ambiente organizacional):

[...] a liberdade associativa em matéria laboral pressupõe ampla *autonomia privada* das partes – trabalhadores e empregadores – ou *livre escolha* do ambiente organizacional (aqui entendido como espaço institucional associativo) ao qual pretendem se integrar para exercício da defesa de interesses comuns, com a única condição de observância dos estatutos associativos.

O Comitê de Liberdade Sindical da OIT, nos seus verbetes 547 e 548, consagra que, dentro da liberdade positiva de associação (ou seja, o direito de filiação), insere-se a possibilidade de o trabalhador se filiar a diferentes entidades sindicais simultaneamente, em níveis diversos de representação (p. ex. a filiação ao sindicato dos trabalhadores da empresa em que trabalha e o sindicato do seu ramo de atividade ou ofício ou categoria profissional):

547. Os trabalhadores devem poder se associar simultaneamente a um sindicato de ramo de atividade e a um sindicato de empresa.

[...]

548. A impossibilidade de que um trabalhador, mesmo que ele tenha mais de um contrato de trabalho, associe-se em mais de um sindicato, seja da sua empresa ou indústria, profissão ou ofício, ou instituição, não está de acordo com os princípios da liberdade sindical, impedindo indevidamente o direito dos trabalhadores de ingressar em organizações que eles consideram apropriadas (NICOLADELI, 2022, p. 51).

Luciano Martinez (2016, p. 93) entende que a liberdade de filiação sindical abarca – em um polo positivo – o direito de se filiar, o direito manter-se filiado (que é, na verdade, “uma projeção da faculdade de filiar-se”), o direito de opção da entidade representativa entre os sindicatos existentes e o direito de criação de uma nova associação sindical caso não haja uma pré-existente que atenda aos interesses do trabalhador que pretende se sindicalizar. O direito de livre filiação é a dimensão ou variável mais importante da liberdade de associação:

O ‘*direito de livre filiação*’ é a máxima expressão da Convenção n° 98 da OIT e pressupõe a preexistência da entidade sindical e baseia-se na faculdade atribuída aos trabalhadores de aderir, segundo seus interesses, àquela que estimem convenientes com a única condição de respeitar os seus estatutos (MARTINEZ, 2016, p. 93).

Para o mesmo autor, a liberdade de associação sindical também comporta variáveis em um polo negativo, uma vez que, “de mesmo modo que o associativismo é natural, o dissocionismo também o é” (MARTINEZ, 2016, p. 93). A dimensão negativa engloba o direito de não-filiação e o direito de não permanecer filiado:

A liberdade sindical individual negativa funda-se no direito de o trabalhador não se filiar a uma organização sindical ou de nela não permanecer, bastando-lhe, em qualquer uma das duas situações mencionadas, livre de represálias ou de prejuízos e independentemente de provocações externas, a simples manifestação de sua vontade. Essa modalidade de liberdade individual está relacionada com a tutela do direito de manter-se ‘indiferente’ à vida sindical. É, por isso, obviamente, uma importante variável que precisa ser respeitada (MARTINEZ, 2016, p. 100).

Esses dois direitos são expressões da faculdade de desconexão sindical do trabalhador. A não-filiação é a expressão dessa faculdade manifestada *a priori* pelo trabalhador (em atos omissivos de constituição ou de filiação). Já o direito de não permanecer filiado é expressão da desconexão sindical *a posteriori*, “por atos de desfiliação, ou, ainda, para aqueles que se filiem e permaneçam nessa condição, por atos de não participação sindical, manifestados pelo singelo comportamento de não se envolver nos assuntos sindicais” (MARTINEZ, 2016, p. 101).

Ackerman (2012, p. 144) concorda que a liberdade individual sindical de filiação contempla o direito de não filiação, “porque é muito fácil dizer que o direito existe, mas também há o direito de se dizer não”.

Gustavo Felipe Barbosa Garcia (2014, p. 394) também reconhece o duplo polo da liberdade de filiação sindical (positivo e negativo), comportando a opção de não se filiar ao sindicato, assim como Leandro do Amaral D. Dorneles (2010, p. 96).

O reconhecimento das dimensões positiva e negativa da liberdade sindical ocorre também entre os doutrinadores internacionais como Grau (2011, p. 16-18).

Para Carlos Molero Manglano (p. 263), a liberdade de filiação compreende o direito de filiar-se (impondo ao Estado e ao empregador evitar atos que impeçam o efetivo exercício da filiação), o direito de escolher a organização sindical que se vai filiar, o direito de reingressar a uma entidade sindical que já foi filiado, o direito de influir ou alterar a instituição a qual se é filiado e o direito de dar baixa ou renunciar à filiação (estes últimos que correspondem respectivamente às ideias de desfiliação e não-filiação abordadas por outros autores).

Ao desenvolver a sua classificação da dimensão individual da liberdade sindical, Ojeda Avilés (1998, p. 38-39) inclui nela a liberdade de filiação em uma dupla essência positiva e negativa: a positiva consistindo na oportunidade de ingresso a uma organização sindical de livre escolha do trabalhador, e a negativa, na opção de não se filiar.

Em obra mais recente, o autor reiterou que compreende na liberdade sindical não só aspectos positivos (as faculdades de criar sindicato, afiliar-se a um sindicato e de participar das atividades sindicais), como o aspecto negativo de não filiação (OJEDA AVILÉS, 2003, p. 101).

O ponto nevrálgico para entender se a compulsoriedade da contribuição sindical (previsão anterior à Lei nº 13.467/2017) respeitava a liberdade de associação, é a compreensão dessas dimensões negativas da liberdade sindical – se elas são reconhecidas pelo Direito Internacional do Trabalho, o que significam e se encontram limites.

Para Sayonara Grillo Coutinho Leonardo da Silva (2007, p. 127), a Convenção 87 da OIT não estabelece a liberdade sindical negativa (ou seja, o direito de não filiação) como uma dimensão constitutiva da liberdade sindical. A autora critica a importância que tem se dado no Direito ao valor negativo da liberdade de associação, que segundo ela, deturpa a compreensão da liberdade sindical como um direito individual de exercício coletivo, ao “assegurar ao direito de não filiação sindical uma estrutura idêntica ao direito de filiação, bem como a perspectiva que salienta o conceito negativo de liberdade” (SILVA, 2007, p. 131). De acordo com Ghezzi e Romagnoli (1997, p. 42), a oposição entre liberdade sindical positiva e negativa é redutora e deformante do princípio da liberdade sindical.

Todavia, em que pese serem legítimas as críticas à valorização da dimensão negativa da liberdade sindical dentro de algumas ordens jurídicas nacionais do trabalho, não há como negar que o Direito Internacional do Trabalho reconhece o direito de não filiação e que o mesmo se encontra tutelado e deve ser respeitado e garantido internacionalmente.

Os aspectos negativos da liberdade de filiação estão formalizados no art. 8º, n. 3 do Protocolo de San Salvador (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1988). Esta norma expressa que “ninguém poderá ser obrigado a pertencer a sindicato”.

O próprio CLS da OIT reconhece implicitamente no verbete 361 a existência de uma dimensão negativa da liberdade sindical – no caso, a liberdade de desfiliação, como um aspecto comportado na liberdade sindical e que deve ser respeitado, sem criar-se dificuldades práticas para seu exercício:

361. In one case where any member of a trade union who wished to resign from the union could only do so in the presence of a notary who had to verify the identity of the person concerned and attest his or her signature, the Committee considered that this requirement in itself did not constitute an infringement of trade union rights provided that this was a formality which, in practice, could be carried out easily and without delay. However, if such a requirement could, in certain circumstances, present practical difficulties for workers wishing to withdraw from a union, it might restrict the free exercise of their right to join organizations of their own choosing. In order to avoid such a situation, the Committee considered that the government should examine the possibility of introducing an alternative method of resigning from a union which would involve no practical or financial difficulties for the workers concerned (INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, 2006, p. 76).

No verbete 367, o Comitê de Liberdade Sindical consagrou que as constituições ou legislações domésticas que protejam expressamente os direitos de não-filiação e desfiliação não infringem *per se* as Convenções n° 87 e n° 98 da OIT:

367. Basing its reasoning on the declaration made in 1949 by the Committee on Industrial Relations of the International Labour Conference, the Committee has considered that legislation which provides that no one shall be compelled to join or not to join a trade union does not in itself infringe Conventions Nos. 87 and 98 (INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, 2006, p. 77).

Além disso, a doutrina majoritária compreende que a dimensão negativa está na Convenção n° 87 e, enfim, no Sistema da OIT.

Dentre as diversas matizes da liberdade sindical consagradas pela Convenção n° 87 da OIT, está a liberdade individual de filiação, a qual, de acordo com Gomes (2015, p. 237), comporta a liberdade de não filiação a um sindicato, haja vista que “o princípio da liberdade sindical não se coaduna com a sindicalização obrigatória”.

Interpretando o art. 2º da Convenção 87, Leal e Martinazzo (2016, p. 74) consideram que esse dispositivo garante a liberdade sindical coletiva (relacionada à organização sindical), mas também “o direito à liberdade individual de filiação (positiva), não filiação e desfiliação (negativas) para trabalhadores e empregadores”.

De sua banda, Alvarenga (2018, p. 27) afirma que “o art. 2º da Convenção 87 ainda estatui acerca do direito individual de se filiar ou não a um sindicato, bem como sobre o direito de se filiar a tais organizações sob a única condição de se conformar com os estatutos delas” (ALVARENGA, 2018, p. 27).

Analisando o art. 2º da Convenção nº 87, Basso e Polido (2012, p. 156) entendem que está inclusa na ideia da liberdade de filiação prevista no texto, a dimensão negativa da liberdade individual (direito de não-filiação):

[...] da vertente funcional do princípio da liberdade associativa para fins laborais surge também o direito de afiliação, participação ou credenciamento em organizações já existentes, pelo qual trabalhadores e empregadores têm a opção de escolher se ingressam ou não na estrutura associativa estabelecida.

O que ocorre, na verdade, é que a Convenção nº 87 (e nenhuma outra convenção da OIT) menciona expressamente no seu texto o direito de não filiação. Contudo, isso não significa que a não filiação não seja uma possibilidade ao trabalhador, ou que a OIT não tutela a não filiação a nível internacional. A Convenção nº 87 não precisava trazer expressamente a não filiação, porque a dimensão negativa de toda liberdade é deveras lógica. A Convenção nº 87 trata implicitamente o direito de não filiação ao tratar a filiação como uma liberdade³³.

Na filosofia, o conceito de liberdade está, entre outras coisas, conectado à ideia de possibilidade de movimento, o que envolve a escolha entre várias ações ou mesmo nenhuma (omissão). Aristóteles (*apud* RABUSKE, 1999, p. 89) afirmava que “A liberdade é a capacidade de decidir-se a si mesmo para um determinado agir ou sua omissão”.

Para Locke (2012, p. 245), a liberdade é “a ideia do poder, num agente, de executar ou evitar uma ação particular, segundo determinação ou pensamento da mente, que prefere uma coisa à outra”.

³³ É bastante curioso que muitos doutrinadores têm interpretado que a OIT tutela o direito de greve, embora nenhuma Convenção da OIT jamais tenha mencionado expressamente o direito de greve em seus textos. Os autores entendem que a tutela jurídico-internacional laboral do direito de greve estaria implícito na Convenção nº 87 – postura com a qual este estudo concorda –, mas quando se trata da dimensão negativa de filiação, uma parte da doutrina entende que não está sendo tutelada internacionalmente porque não está expressa. E por que não estaria implícita? Entender que a greve está tutelada na Convenção nº 87 é um juízo ainda mais construtivo e criativo em relação ao que está exposto no texto (pois se baseia em princípios), do que a dimensão negativa da filiação, que decorre logicamente do próprio conceito filosófico e jurídico da liberdade (estando implícito quando o texto expressa a liberdade positiva de filiação).

Nesse sentido, é imanente ao conceito filosófico da liberdade um elemento negativo de não-ação, no sentido de que, por ser a liberdade uma possibilidade subjetiva de agir, está sendo exercida também quando o seu titular não age, pois se ele só tivesse a possibilidade de agir (sem opção de omitir-se), estar-se-ia diante de um dever, e não uma faculdade.

Enquanto uma liberdade, a filiação sindical abarca sempre, natural e logicamente a possibilidade de não-filiação do trabalhador.

Esse raciocínio é compreendido por Uriarte (2013, p. 15). Embora coincida com a crítica de Sayonara Grillo sobre a valorização da dimensão negativa da liberdade sindical em alguns estatutos jurídicos (e reflita criticamente qual seria a intencionalidade dos Estados com essa postura), o referido autor ainda assim não ignora que a liberdade de associação sindical tem sim uma dimensão negativa, mesmo quando esta não esteja expressa em uma norma jurídica, pois é reverso lógico da natureza da liberdade de filiação enquanto uma faculdade:

[...] nas leis sindicais latino-americanas, às vezes até nas Constituições, se amparava o aspecto negativo do direito de sindicalização. Salientou para em incompreensível preocupação por estabelecer um texto expresso e em nível não inferior que o da formulação do direito, o direito de não exercê-lo, quando essa possibilidade de não exercício existe em todos os direitos, sem que ninguém pense em proclamá-lo expressamente e garanti-lo. Quando se consagra o direito de propriedade não se estabelecem garantias para quem não queira ser proprietário; quando se consagra a liberdade de cultos, está implícito o direito a não professar nenhum, sem necessidade de uma formulação expressa a respeito; a consagração do direito de livre expressão de pensamento inclui, claro, o direito de não fazê-lo, sem que se reclame uma garantia específica para o silêncio. O reconhecimento do direito de reunião supõe, obviamente, o de não reunir-se e o direito de associação genérico implica o direito a não associar-se sem que se reclame a expressa proclamação desse aspecto negativo (URIARTE, 2013, p. 15)

Em suma, a dimensão positiva da liberdade de associação sindical comporta a liberdade para o ato de credenciamento a um sindicato pré-existente (filiação); o direito individual de participação ativa na vida cotidiana, ações e deliberações da organização sindical; o direito de escolher a entidade sindical que se quer filiar conforme os estatutos dos sindicatos e os interesses do trabalhador; e o direito de permanecer filiado sem sofrer condutas antissindicais que discriminem os trabalhadores sindicalizados e/ou desestimulem a sindicalização e sua manutenção.

A liberdade de associação sindical também tem uma dimensão negativa, contida logicamente no conceito filosófico da liberdade e reconhecida internacionalmente pela construção da doutrina do Direito Internacional do Trabalho e pelo conteúdo implícito da Convenção nº 87 da OIT. Nesse aspecto, a liberdade de associação envolve também direito de não filiação e de desfiliação, bem como o direito de não ser compelido por força a uma sindicalização obrigatória e o direito dos trabalhadores sindicalizados de não participarem de

algumas ações ou deliberações de seu sindicato representativo, quando o estatuto não exija essa forma de participação naquela circunstância.

O reconhecimento da dimensão negativa da liberdade sindical a nível internacional não impede que se critique a valorização por igual entre o direito de filiação e o direito de não-filiação que hodiernamente se encontra em alguns sistemas jurídicos nacionais, sobretudo latino-americanos. A Convenção n° 87 e todo o sistema da OIT privilegia a sindicalização em detrimento da não sindicalização, sendo o direito de filiação a dimensão mais importante da liberdade associativa sindical.

Por este motivo, que a OIT permite que se oponha a trabalhadores não sindicalizados cláusulas de segurança sindical (entre elas a existência de cotas de solidariedade sindical), como estímulos à sindicalização. Contudo, embora o direito de filiação se sobreponha na sua colisão com o direito de não filiação, ainda assim o direito de não filiação não fica vazio de todo seu conteúdo, de maneira que a OIT não permite a sindicalização forçada, porque esses estímulos à sindicalização (as cláusulas de segurança sindical) são admitidos pelo DIT quando assumidos voluntariamente pela classe trabalhadora por meio da autonomia coletiva³⁴.

Por fim, não se pode esquecer das disposições de resoluções da OIT que podem ser mobilizadas para interpretar a liberdade de associação sindical.

Recordando o teor da Resolução de 1970 a respeito dos direitos sindicais e sua relação com as liberdades civis (vide subcapítulo “3.1”), somente há o respeito pleno à liberdade de associação sindical quando os trabalhadores que queiram se filiar ou que se encontrem filiados a um sindicato não sofrem detenção ou prisão arbitrárias motivadas pela sua condição de sindicalizados; não enfrentam censuras à liberdade de opinião ou de expressão na sua participação nas atividades sindicais, nem restrições ou proibições à liberdade de reunião no contexto da vida sindical; e tem outros direitos individuais e civis preservados como a vida, a honra, a imagem, a integridade física e moral e a propriedade privada, assegurando-se que não ocorram quaisquer lesões ou ameaças de lesões a estes direitos civis dos trabalhadores sindicalizados, como exemplos de condutas antissindicais.

Por sua vez, a Resolução de 1952 relativa à independência do movimento sindical, no seu item 4, reconhece o direito do trabalhador de se filiar e manter-se filiado a uma organização sindical independentemente de sua raça, nacionalidade ou eventual filiação

³⁴ Sobre as cotas de solidariedade sindical e seus aspectos, *vide* a subseção “3.6 AS CONTRIBUIÇÕES SINDICAIS COMPULSÓRIAS”.

política, otimizando, assim, o princípio da não discriminação (INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, 1952b).

3.4 O DIREITO À AUTORREGULAMENTAÇÃO

O que aqui se denomina de “direito à autorregulamentação” é a dimensão da liberdade sindical coletiva, e um componente da autonomia sindical, presente na primeira parte do art. 3º, n. 1 da Convenção nº 87 da OIT (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 1949), que expressa o direito das organizações de trabalhadores e de empregadores de “elaborar seus estatutos e regulamentos administrativos”.

Basso e Maristela (2012, p. 156) também identificam no artigo 3.1 da Convenção nº 87 a expressão do direito de autorregulamentação (embora não utilizem essa nomenclatura), direito que abarca os “atos associativos, estatutos, regulamentos administrativos e demais normas de funcionamento”.

A autorregulamentação é um componente intrínseco ao princípio da autonomia organizativa dos sindicatos, exigindo que as matérias sindicais sejam reguladas pelos próprios estatutos dessas associações.

Em diversos verbetes, que abordam os mais variados assuntos fáticos e jurídicos, o CLS prestigia o direito de autorregulamentação.

3.4.1 Os alcances semânticos do direito à autorregulamentação na “jurisprudência” da OIT

É possível identificar algumas significações abarcadas no direito à autorregulamentação, que foram reconhecidas pelos verbetes do CLS.

O direito à autorregulamentação consagra a autonomia dos sindicatos em definir o conteúdo de seus estatutos, conteúdo este que ditará não só questões atinentes ao seu funcionamento, sua estrutura e organização, como também seus interesses e planos de ação, que devem ser estabelecidos livremente:

561. De acordo com a Convenção nº 87, os sindicatos devem ter direito de incluir em seus estatutos os objetivos pacíficos que considerem necessários para a defesa dos direitos e interesses de seus associados (NICOLADELI, 2022, p. 67).

O direito de autorregulamentação se estende a aditivos e emendas à constituição do sindicato, na forma do verbe 381:

381. Amendments to the constitution of a trade union should be debated and adopted by the union members themselves (INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, 2006, p. 81)

No enunciado n° 374, entendeu-se que o direito à autorregulamentação demanda que os sindicatos (somente eles) possam redigir sua constituição e outras de suas normas internas, jamais podendo-as serem redigidas pelo Estado ele mesmo:

374. The drafting by the public authorities themselves of the constitutions of central workers' organizations constitutes a violation of the principles of freedom of association (INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, 2006, p. 80).

Além de os sindicatos serem os únicos redatores legítimos de seus estatutos e outras normas internas, estas não podem se sujeitar à aprovação estatal:

371. To guarantee the right of workers' organizations to draw up their constitutions and rules in full freedom, national legislation should only lay down formal requirements as regards trade union constitutions, and the constitutions and rules should not be subject to prior approval by the public authorities (INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, 2006, p. 79).

375. Where the approval of trade union rules is within the discretionary powers of a competent authority, this is not compatible with the generally accepted principle that workers' organizations shall have the right to draw up their constitutions and rules in full freedom (INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, 2006, p. 80).

Os sindicatos não podem depender da aprovação da sua constituição ou de outras normas internas perante algum órgão ou autoridade pública com poderes discricionários para que sua constituição ou suas normas internas valam.

Além de não poder redigir nem aprovar os estatutos dos sindicatos, o Estado não pode impor modelos de estatutos aos sindicatos, embora possa sugerir modelos para guiar sindicatos que voluntariamente prefiram algum suporte ou referência para a constituição de suas regras:

384. Any obligation on a trade union to base its constitution on a compulsory model (apart from certain purely formal clauses) would infringe the rules which ensure freedom of association. The case is quite different, however, when a government merely makes model constitutions available to organizations that are being established without requiring them to accept such a model. The preparation of model constitutions and rules for the guidance of trade unions, provided that there is no compulsion or pressure on the unions to accept them in practice, does not necessarily involve any interference with the right of organizations to draw up their constitutions and rules in full freedom (INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, 2006, p. 80).

Ademais, a legislação estatal não pode definir, por si mesma, as regras internas de estruturação e programação da entidade sindical, a exemplo da exigência de um plano quinquenal:

579. Um arranjo que estabeleça que associações de funcionários públicos tenham um plano quinquenal e indiretamente uma duração mínima necessária de cinco anos está em contradição com o direito das organizações de trabalhadores de redigir livremente o seu estatuto social estabelecido no artigo 3º da Convenção nº 87 (NICOLADELI, 2022, p. 70).

A autorregulamentação também exige que a constituição dos sindicatos não seja discricionária ao Poder Público. O Estado deve se limitar a um procedimento administrativo simples para o registro de sindicatos (tendencialmente formal ou homologatório), de maneira que esse procedimento não pode se pautar em regras administrativas estatais excessivamente burocráticas e dirigentes a ponto de dificultar, impedir ou restringir a constituição dos sindicatos. Nesse sentido, uma legislação que apenas dê validade e reconheça a constituição de uma organização sindical após um determinado prazo de registro de seus atos constitutivos não está de acordo com o princípio da liberdade sindical (tanto na perspectiva do direito de fundação sindical quanto na perspectiva do direito à autorregulamentação):

377. A legal provision which authorizes the government in certain circumstances to object to the setting up of a trade union within a period of three months from the date of registration of its by-laws is in contradiction with the basic principle that employers and workers should have the right to establish organizations of their own choosing without previous authorization (INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, 2006, p. 80).

A autorregulamentação abarca inclusive a gestão financeira dos sindicatos. Dessa forma, todas as previsões sobre contribuições sindicais – incluindo seu valor, a forma de pagamento (p.ex. *check off system* ou outro) e a repartição das contribuições dentro do sistema sindical – não podem ser estabelecidas por heteronomia, conforme verbetes 473, 474, 481, 483 e 682:

473. Questions concerning the financing of trade union and employers' organizations, as regards both their own budgets and those of federations and confederations, should be governed by the by-laws of the organizations, federations and confederations themselves, and therefore, constitutional or legal provisions which require contributions are incompatible with the principles of freedom of association (INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, 2006, p. 98).

474. The repartition of trade union dues among various trade union structures is a matter to be determined solely by the trade unions concerned (INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, 2006, p. 98).

481. The deduction of trade union dues by employers and their transfer to trade unions is a matter which should be dealt with through collective bargaining between employers and all trade unions without legislative obstruction (INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, 2006, p. 100).

483. A legal restriction on the amount which a federation may receive from the unions affiliated to it would appear to be contrary to the generally accepted principle that workers' organizations shall have the right to organize their administration and activities and those of the federations which they form (INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, 2006, p. 100).

688. O Comitê manifestou preocupação com a objeção de um tribunal em relação à fixação da contribuição sindical com base em uma porcentagem do salário. O Comitê acredita que a fixação das contribuições sindicais deve ser deixada aos estatutos do sindicato, incluindo a fixação de contribuições sindicais na forma de uma porcentagem dos salários (NICOLADELI, 2022, p. 24).

A destinação dos recursos financeiros dos sindicatos (incluindo as receitas que advenham de contribuições sindicais) também deve ser autorregulada, com fulcro no verbete 485:

485. Provisions which give the authorities the right to restrict the freedom of a trade union to administer and utilize its funds as it wishes for normal and lawful trade union purposes are incompatible with the principles of freedom of association (INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, 2006, p. 100).

De acordo com esse verbete, a legislação não pode condicionar a utilização das receitas financeiras a determinadas atividades ou propósitos, tampouco condicionar um montante das receitas financeiras para cada ou algumas atividades ou propósitos.

Essas são as expressões do direito à autorregulamentação conforme o Comitê de Liberdade Sindical. De sua banda, é relevante entender se esse direito comporta limites no seu manejo, e quais seriam estes.

3.4.2 Os limites semânticos do direito à autorregulamentação na “jurisprudência” da OIT

O espírito do direito à autorregulamentação é, com perdão à tautologia, *a autorregulamentação*. Em outras palavras, seu cerne significativo é a *oposição à heterorregulamentação*.

Todavia, a OIT tem entendido que o direito à autorregulamentação não significa que não possa haver uma legislação sindical (que é uma expressão de heterorregulamentação). Em outras palavras, o Direito Internacional do Trabalho modera o espírito do direito à

autorregulamentação em determinados casos, traçando limites semânticos a partir da “jurisprudência” do CLS.

Por exemplo, o verbete 369 veda que normas legais regulem em detalhes o funcionamento interno das organizações sindicais, o que constituiria uma violação ao direito à autorregulamentação, bem como uma ingerência estatal e uma violação à liberdade de administração dos sindicatos. Todavia, normas legais podem existir, desde que se limitem a estabelecer um *overall framework* para o funcionamento dos sindicatos, prevendo restrições à autonomia sindical apenas em situações autorizadas para preservar o interesse dos trabalhadores e o princípio democrático, e desde que não cause uma excessiva ou arbitrária interferência estatal na organização dos sindicatos:

369. Legislative provisions which regulate in detail the internal functioning of workers' and employers' organizations pose a serious risk of interference by the public authorities. Where such provisions are deemed necessary by the public authorities, they should simply establish an overall framework in which the greatest possible autonomy is left to the organizations in their functioning and administration. Restrictions on this principle should have the sole objective of protecting the interests of members and guaranteeing the democratic functioning of organizations. Furthermore, there should be a procedure for appeal to an impartial and independent judicial body so as to avoid any risk of excessive or arbitrary interference in the free functioning of organizations (INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, 2006, p. 79).

Conforme esse verbete, a OIT não proíbe a previsão legal de normas gerais mínimas para a criação e o funcionamento dos sindicatos, mas o extenso detalhismo sobre a administração, funcionamento, gestão e estrutura dos sindicatos, o que restringe a sua plena autonomia.

Percebe-se que a autorregulamentação não tem valor absoluto na OIT, a ponto de extremar um mandamento de anarquismo. O CLS reitera, nos verbetes 370 e 373, que a mera existência de uma legislação sindical não viola os direitos sindicais, dependendo das circunstâncias dessa legislação:

370. In the Committee's opinion, the mere existence of legislation concerning trade unions in itself does not constitute a violation of trade union rights, since the State may legitimately take measures to ensure that the constitutions and rules of trade unions are drawn up in accordance with the law. On the other hand, any legislation adopted in this area should not undermine the rights of workers as defined by the principles of freedom of association. Overly detailed or restrictive legal provisions in this area may in practice hinder the creation and development of trade union organizations (INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, 2006, p. 79).

373. A provision that union rules shall comply with national statutory requirements is not in violation of the principle that workers' organizations shall have the right to

draw up their constitutions and rules in full freedom, provided that such statutory requirements in themselves do not infringe the principle of freedom of association and provided that approval of the rules by the competent authority is not within the discretionary powers of such authorities (INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, 2006, p. 80).

A perspectiva é reforçada no verbete 378, segundo o qual pode haver regulamentação estatal das organizações sindicais que seja compatível com o princípio democrático (no caso específico do verbete, admitiu-se a previsão legal de voto direto e secreto para eleições de representantes sindicais):

378. The existence of legislation which is designed to promote democratic principles within trade union organizations is acceptable. Secret and direct voting is certainly a democratic process and cannot be criticized as such (INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, 2006, p. 81).

Delgado (2019, p. 1604) esclarece que o direito de autorregulamentação enquanto dimensão da liberdade sindical não é absoluto até porque a autonomia dos sindicatos não pode ser absoluta, “já que a ordem jurídica, muito menos a Constituição, não acolhe o exercício abusivo do direito”. A legislação sindical pode intervir na criação e no desenvolvimento dos sindicatos, *quando e no limite da exata, proporcional e razoável medida* que coíbam abusos de direito que as organizações sindicais possam eventualmente realizar.

A interpretação gramatical, lógica e sistemática dos verbetes 369, 370 e 373 sinaliza algumas circunstâncias em que a legislação sobre as organizações sindicais não viola o direito de autorregulamentação, na exegese do Comitê de Liberdade Sindical. A legislação, nesse caso, não pode ser detalhista e dirigista, devendo estabelecer apenas regras gerais mínimas (i.e., adota-se uma lógica de intervenção mínima).

Esse limite semântico à autorregulamentação, que cede lugar a legislações mínimas não detalhistas e não dirigentes, permeia os enunciados 379 e 380:

379. The listing in the legislation of the particulars that must be contained in a union's constitution is not in itself an infringement of the right of workers' organizations to draw up their internal rules in full freedom (INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, 2006, p. 81).

380. A mandatory list of functions and aims that associations must have that is excessively extensive and detailed may in practice hinder the establishment and development of organizations (INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, 2006, p. 81).

Em conjunto, os verbetes supramencionados esclarecem que a legislação pode enumerar quais matérias precisam ser tratadas em estatutos sindicais, desde que não traga um

rol excessivamente extenso e detalhado, e desde que não decida o conteúdo dos estatutos dentro dessas matérias.

Por exemplo, uma norma legal *N* pode prescrever que as constituições dos sindicatos preverão os seus órgãos de composição e o número de representantes integrantes desses órgãos da organização, mas não é adequado à luz do direito de autorregulamentação que essa norma *N* preveja *per si* quais os órgãos de composição do sindicato e o número específico de representantes. A lei pode prever uma série de assuntos que devam ser decididos ou posicionados na constituição do sindicato, se o fizer enquanto *cláusulas abertas*.

Gomes e Gottschalk (2003, p. 559) encontram várias previsões na CLT que, pelo grande dirigismo, ferem o princípio da liberdade sindical sob a ótica da autorregulamentação dos sindicatos:

quorum, maioria simples ou absoluta, esboço de estatuto, órgãos da direitos e números de seus componentes, eleição direta ou indireta para órgãos de hierarquia superior ao sindicato, dimensão territorial e profissional, cota de contribuição sindical, mensalidade de associados ao sindicato, distribuição das contribuições sindicais, em suma, qualquer prévia estipulação de regras de forma refoge ao princípio da liberdade sindical previsto na Constituição.

Além de não poderem ser detalhistas e dirigentes conforme elucidado nos parágrafos anteriores, as normas de fonte estatal não podem violar o princípio da liberdade sindical em suas múltiplas dimensões; não podem ter a intenção ou o efeito prático de impedir a criação ou o desenvolvimento dos sindicatos; não podem constituir artifício para ingerências estatais (*discretionary powers*) na vida sindical; e eventuais restrições que se estabeleçam sobre a liberdade dos sindicatos devem ser proporcionais e razoáveis para preservar o princípio democrático, o interesse dos trabalhadores e a legalidade (se essa legalidade estiver em conformidade com as normas internacionais do trabalho).

Um exemplo dos limites semânticos do direito à autorregulamentação está no verbete 578 do CLS. De acordo com esse enunciado, a legislação pode estabelecer alguma regulamentação mínima sobre a expulsão de filiados e sua desfiliação, para preservar *o interesse dos trabalhadores*, mas não se o fizer de forma *detalhista e dirigente* (“imposição de requisitos específicos”) e sob artifício para *ingerências estatais* (“constituir interferência indevida por parte das autoridades públicas”):

578. Embora a adoção de dispositivos relativos à expulsão de membros ou à desfiliação possa se justificar com o intuito de proteger os interesses dos associados, estabelecendo expressamente as disposições pertinentes, a imposição de requisitos específicos relativos ao funcionamento do comitê de supervisão, à maneira pela qual

são convocadas as reuniões do conselho e do comitê de auditoria, ou à maneira como se dá a comunicação das ordens do dia, parece constituir interferência indevida por parte das autoridades públicas (NICOLADELI, 2022, p. 70).

Outro exemplo está no verbete 382. O CLS firmou a tese de que a legislação pode exigir uma maioria absoluta dos membros da organização sindical para a deliberação e aprovação de emendas à constituição e outras normas internas do sindicato, que afetam a própria estrutura da organização:

382. In some countries the law requires that the majority of the members of a trade union – at least at a first vote – decide on certain questions which affect the very existence or structure of the organization (adoption and amendments of the constitution, dissolution, etc.). In such cases involving basic matters relating to the existence and structure of a union or the fundamental rights of its members, the regulation by law of majority votes for the adoption of the decisions involved does not imply interference contrary to the Convention, provided that this regulation is not such as to seriously impede the running of a trade union, thereby making it practically impossible to adopt the required decisions in the prevailing circumstances, and provided that the purpose is to guarantee the members’ right to participate democratically in the organization (INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, 2006, p. 81).

Nessa *ratio decidendi*, o CLS buscou salvaguardar *o interesse dos trabalhadores e o princípio democrático* (“[...] the purpose is to guarantee the members’ right to participate democratically in the organization [...]”), considerando que a legislação não tenha *a intenção ou o efeito prático de impedir a criação ou o desenvolvimento dos sindicatos* (“[...] provided that this regulation is not such as to seriously impede the running of a trade union, thereby making it practically impossible to adopt the required decisions in the prevailing circumstances [...]”).

Essas circunstâncias excepcionais em que se tolera a intervenção estatal na organização dos sindicatos, pela via legal, têm a finalidade estrita de maximizar a própria autonomia dos sindicatos:

A normatização estatal deve sempre atuar para ampliar, tanto quanto possível, a autorregulamentação sindical; na medida em que o Estado possa intervir legislativamente na regulação do sindicato para defender a democracia sindical e o interesse dos demais membros; há, de fato, um direcionamento para que a atuação do Estado, nesse particular, proteja o sindicato e os representantes de práticas restritivas adotados por uns poucos filiados, geralmente dirigentes sindicais dissociados dos anseios dos demais integrantes da base representada. Isso, sem dúvida, implica a intervenção estatal para maximizar a autonomia do sindicato, e não puramente interferir em seu funcionamento (PAMPLOMA FILHO; LIMA FILHO, 2013, p. 80)

Essas foram as principais considerações a serem feitas sobre o direito de autorregulamentação. Essa dimensão do princípio da liberdade sindical é uma vizinha confinante da liberdade de administração, sendo que as duas caminham juntas, uma reforçando e garantindo a existência da outra, conforme se descortinará a seguir.

3.5 A LIBERDADE DE ADMINISTRAÇÃO

Assim como o direito à autorregulamentação, o que aqui se chama de “liberdade de administração” está na segunda parte do art. 3º, n. 1 da Convenção 87 da OIT, quando declara que os sindicatos têm o direito “de organizar a gestão e a atividade dos mesmos e de formular seu programa de ação” (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 1948).

Nesse dispositivo, a Convenção nº 87 consagra a autonomia sindical nas suas várias especificações, incluindo o direito de autorregulamentação e a liberdade de administração. A autonomia sindical está prestigiada na proibição de interferência e intervenção do Estado nas entidades sindicais, bem como nos direitos dos sindicatos de elaborar os próprios estatutos, de eleger seus representantes e “de organizar o seu funcionamento (administrativa e financeiramente) e de formular seu programa de atuação” (LEAL; MARTINAZZO, 2016, p. 75).

A liberdade de administração também desponta do art. 3º, n. 2 da Convenção nº 141 da OIT, que preceitua que “as organizações de trabalhadores rurais deverão ter um caráter independente e voluntário, e permanecer livres de toda ingerência, coerção ou repressão” (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 1977). Essa norma deve ser interpretada extensivamente para todas as organizações trabalhistas, em aplicação do princípio da norma mais favorável e da tópica *favorabilia amplianda odiosa restringenda*, bem como do princípio da não discriminação entre categorias de trabalhadores.

A liberdade de administração também está prescrita no art. 8º, n. 3 do PIDESC, quando reconhece “o direito dos sindicatos de exercer livremente suas atividades” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1966b).

Essa liberdade está muito bem definida por Magano (1982, p. 150):

Num regime de autêntica liberdade sindical, cada entidade deve gozar efetivamente do poder de estabelecer condições quanto à maneira de composição de seus quadros sociais, pois que o direito de elaborar livremente os respectivos estatutos e de organizar a própria administração, constituem consectários da liberdade sindical.

Além da capacidade de redigir os próprios estatutos (direito de autorregulamentação, sobre o qual já se discorreu) e a liberdade dos sindicatos de se filiar a outras organizações como federações e confederações, Gomes (2015, p. 237) esclarece que o art. 3º da Convenção nº 87 também trata da “liberdade de organização interna” das entidades sindicais, a quem cabe autonomamente definir as regras para o provimento de seus representantes e o procedimento das eleições sindicais, além da determinação relativa aos seus órgãos e a atividade política do sindicato.

Segundo Moraes Filho (1988, p. 1305):

A liberdade de administração integra o conceito maior de autonomia sindical, que [...] é o limite de ação do sindicato, é o direito de sua autodeterminação, é o poder reconhecido ao sindicato para alcançar suas finalidades, dentro dos meios não contrários à lei e normas estabelecidas para a manutenção da ordem pública democrática. É o círculo dentro do qual o sindicato pode agir a fim de obter a realização dos seus propósitos de representantes de uma atividade econômica.

A liberdade de administração garante a autogestão das organizações associativas e sindicais dos trabalhadores, sem interferências empresariais ou do Estado. Ela expressa a “livre estruturação interna do sindicato, sua livre atuação externa, sua sustentação econômico-financeira e sua desvinculação de controles administrativos estatais ou em face do empregador” (DELGADO, 2019, p. 89).

A autogestão é a concepção de que o sindicato deve ser o "senhor único" de suas próprias deliberações. A liberdade de administração demanda que o sindicato não se submeta ao dirigismo de terceiros, em especial o Estado e os empregadores, que não podem ter forças ou poderes sobre a organização interna das organizações de trabalhadores (RUSSOMANO, 1975, p. 63).

Amauri Mascaro Nascimento (2005, p. 43) fragmenta a liberdade de administração em vários aspectos de autonomia das organizações sindicais. Para o autor, a liberdade de administração envolve a autonomia para a gestão de suas atividades interiores (autarquia interna), a autonomia para redação dos próprios estatutos (que neste trabalho se denomina por autorregulamentação) e a autonomia perante a interferência de terceiros (autarquia externa).

Nessa lógica, e conforme já prenunciado, a liberdade de administração se concatena com o direito de autorregulamentação na concepção da ideia da autonomia sindical. A autonomia dos sindicatos denota a plena liberdade dos sindicatos, tanto para fixar as suas regras internas, formais e de fundo, quanto para regular a vida sindical. O sindicato é um corpo soberano, a quem reside todo o poder de decisão sobre sua atividade (poder de decisão

que se realiza por meio de assembleias gerais), a liberdade de reunião e as prerrogativas fixadas no seu estatuto (GOMES; GOTTSCHALCK, 1991, p. 758).

Na visão deste trabalho, a liberdade de administração contempla duas acepções (uma positiva e uma negativa). Em uma dimensão positiva, expressa a faculdade dos sindicatos de se autogerirem, formularem e realizarem seus próprios programas, atividades e atuações. Implica em uma liberdade de ação, de movimento.

Em uma dimensão negativa, a liberdade de administração pressupõe a abstenção do Estado e do empregador na gestão dos sindicatos. A liberdade sindical exige a ausência de ingerências e interferências estatais, conforme enunciado no art. 3º, n. 2 da Convenção nº 87 da OIT: “As autoridades públicas deverão abster-se de qualquer intervenção que possa limitar esse direito ou entravar o seu exercício legal” (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 1948).

Nesse sentido, esclarecem Basso e Polido (2012, p. 157, grifos do autor):

Como forma de delimitar salvaguardas aos direitos essenciais decorrentes da liberdade de associação na esfera sindical, *deveres de abstenção* correlatos são impostos aos Membros da OIT. A Convenção nº 87 expressamente proíbe autoridades públicas ou governamentais de intervir, sob qualquer modalidade, na existência e funcionamento das organizações. Estão compreendidos nessa proibição, por exemplo, quaisquer atos governamentais, administrativos, legislativos ou judiciais que objetivem limitar os direitos relativos à livre elaboração de estatutos; à eleição de representantes; à gestão das entidades e à livre formulação dos programas de ação (Art. 3.2).

Outrossim, há no sistema da OIT uma resolução de 26 de junho de 1952 (Resolução relativa à independência do movimento sindical), em defesa do movimento sindical independente, livre e estável. A partir das construções dessa resolução, percebe-se que a dimensão negativa da liberdade de administração tem alcances e limites semânticos específicos quando as interferências na organização sindical se referem a partidos políticos.

O item 3 da Resolução prevê que é essencial que as organizações sindicais sejam livres e independentes para avançar na sua missão social e econômica independentemente de mudanças políticas dos países nacionais (INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, 1952b).

Contudo, os sindicatos não precisam ser independentes dos partidos políticos se quiserem, voluntariamente, estreitar relações. Esta é a exegese dos itens 5 e 6 da Resolução, que estabelecem a convencionalidade de organizações sindicais se relacionarem com partidos políticos ou se relacionarem a organizações políticos se essa relação estiver dentro da legalidade e prática nacionais; for uma decisão dos membros do sindicato; não comprometer a continuidade independente e livre do movimento sindical e as suas missões; não transformar o

movimento sindical em um instrumento para os partidos políticos buscarem seus objetivos próprios e diferentes do movimento sindical; e não constituir uma tentativa de ingerência dos partidos políticos sobre os sindicatos (INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, 1952b).

Por sua vez, recordando a Resolução de 1970 a respeito dos direitos sindicais e sua relação com as liberdades civis³⁵, pode-se inferir que somente há plena liberdade de administração se as organizações sindicais aproveitarem uma proteção do direito de propriedade. A invasão sobre a propriedade dos sindicatos, a destruição e vandalismo do patrimônio, o confisco de bens ou a desapropriação da sede física da organização sindical pelo Estado podem ser expressões de condutas antissindicais do Estado ou do empregador que objetivem impedir o funcionamento dos sindicatos ou interferir na sua administração.

A liberdade de administração e seus sentidos estão reconhecidos em diversos verbetes do Comitê de Liberdade Sindical da OIT.

3.5.1 A liberdade de administração na “jurisprudência” da OIT

A liberdade de administração está reconhecida em linhas gerais nos verbetes 454 e 455 do CLS:

454. Freedom of association implies the right of workers and employers to elect their representatives in full freedom and to organize their administration and activities without any interference by the public authorities.

455. The fundamental idea of Article 3 of Convention No. 87 is that workers and employers may decide for themselves the rules which should govern the administration of their organizations and the elections which are held therein (INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, 2006, p. 95).

A dimensão negativa da liberdade de administração está consubstanciada no verbe 460 do CLS:

460. Freedom of association implies the right of workers' and employers' organizations to resolve any disputes by themselves and without interference by the authorities; it is for the government to create an atmosphere conducive to the resolution of such disputes (INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, 2006, p. 96).

Nessa acepção negativa, a autogestão não é compatível com a definição estatal sobre diversas questões que competem exclusivamente aos sindicatos definirem.

³⁵ Vide seção “3.1” deste trabalho.

Por exemplo, o procedimento de assembleia geral é uma questão organizativa dos sindicatos que cabe a eles regular livremente. O verbete 456 do CLS entende que a proibição estatal de deliberações em assembleia geral de membros infringe os direitos sindicais:

456. In view of the fact that in every democratic trade union movement the congress of members is the supreme trade union authority which determines the regulations governing the administration and activities of trade unions and which establishes their programme, the prohibition of such congresses would seem to constitute an infringement of trade union rights (INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, 2006, p. 95).

Outras oportunidades em que o Comitê observou o atributo negativo da liberdade de administração foram nos enunciados 458 e 461, que vedaram ingerências estatais proibindo a remuneração de líderes sindicais, ou sob a forma de investigação de assuntos internos de sindicatos:

458. A provision prohibiting a trade union leader from receiving remuneration of any kind is not in conformity with the requirements of Article 3 of Convention No. 87.

[...]

461. Legislation which accords to the minister the discretionary right to investigate the internal affairs of a trade union merely if he or she considers it necessary in the public interest is not in conformity with the principles that workers' organizations should have the right to organize their administration and activities without any interference by the public authorities which would restrict this right or impede the lawful exercise thereof (INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, 2006, p. 96).

De acordo com o último verbete mencionado, o Estado não pode promover ingerência sobre a atividade das organizações de trabalhadores nem sob a alegação de interesse público. Em relação a esse ponto, a visão de Gomes e Gottschalk (1991, p. 758) de que o Poder Público pode intervir na vida sindical (p.ex. na redação dos estatutos ou até mesmo para destituir os administradores eleitos pela assembleia) se justificado em razão da ordem pública, parece não ter respaldo na jurisprudência da OIT.

Entretanto, a dimensão negativa da liberdade de administração (que induz uma tendência ao abstencionismo estatal) não significa que o Estado não possa intervir na administração dos sindicatos em circunstâncias específicas e excepcionais.

Este trabalho entende que as teses firmadas pelo CLS aplicam à autogestão dos sindicatos as mesmas circunstâncias que limitam o direito de autorregulamentação.

O verbete 463 expressa que o Estado pode intervir na gestão dos sindicatos para garantir o *princípio democrático* no movimento sindical:

463. The only limitation on the rights set out in Article 3 of Convention No. 87 which might possibly be acceptable should aim solely at ensuring respect for democratic rules within the trade union movement (INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, 2006, p. 96).

Por sua vez, o verbete 464 tolera o controle estatal sobre atos internos de um sindicato para fazer respeitar *o princípio da legalidade*:

464. The principles established in Article 3 of Convention No. 87 do not prevent the control of the internal acts of a trade union if those internal acts violate legal provisions or rules. Nevertheless, it is important that control over the internal acts of a trade union and the power to take measures for its suspension or dissolution should be exercised by the judicial authorities, not only to guarantee an impartial and objective procedure and to ensure the right of defence (which normal judicial procedure alone can guarantee), but also to avoid the risk that measures taken by the administrative authorities may appear to be arbitrary (INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, 2006, p. 96).

Logicamente, essa intervenção só é legítima se as previsões legais violadas pela organização sindical e que o Estado busca resguardar, estão em conformidade com o princípio da liberdade sindical e as normas internacionais do trabalho. Ademais, essa intervenção, bem como eventual ordem de suspensão ou dissolução do sindicato, somente podem ser autorizadas pelo Poder Judiciário, com garantia da imparcialidade, do contraditório e da ampla defesa.

No verbete 677, uma razão parecida foi estabelecida pela OIT, esclarecendo ainda que mesmo intervenções provisórias e temporárias se condicionam à autorização judicial:

677. O Comitê recorda que as medidas de suspensão são adotadas pela autoridade administrativa nos casos em que tendem a parecer arbitrárias, mesmo que sejam provisórias e temporárias, e mesmo quando seguidas de uma ação judicial. O Comitê considera que os princípios estabelecidos no artigo 3º da Convenção nº 87 não impedem o controle dos atos internos de um sindicato se violaram disposições legais ou estatutárias. No entanto, o Comitê também considera que é da maior importância que, para garantir um procedimento imparcial e objetivo, esse controle seja exercido pela respectiva autoridade judicial (NICOLADELI, 2022, p. 21).

Em complemento, o enunciado 465 deixa claro que uma intervenção estatal é válida em casos excepcionais e com justificativas sérias:

465. There should be outside control only in exceptional cases, when there are serious circumstances justifying such action, since otherwise there would be a risk of limiting the right that workers' organizations have, by virtue of Article 3 of Convention No. 87, to organize their administration and activities without interference by the public authorities which would restrict this right or impede its

lawful exercise. The Committee has considered that a law which confers the power to intervene on an official of the judiciary, against whose decisions an appeal may be made to the Supreme Court, and which lays down that a request for intervention must be supported by a substantial number of those in the occupational category in question, does not violate these principles (INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, 2006, p. 97).

Nessa *ratio decidendi*, o CLS também reforça a ideia de que a intervenção pública sobre a atividade sindical somente pode ser colocada em prática pelo Poder Judiciário, por meio de um órgão Colegiado (“[...] a request for intervention must be supported by a substantial number of those in the occupational category in question [...]”), e que se deve garantir à organização sindical afetada o direito a um recurso judicial.

Outra ressalva à plena liberdade de administração, dessa vez pontuada pela doutrina trabalhista, é que tal liberdade encontra limite na garantia de não discriminação do trabalhador sindicalizado, de maneira que não pode haver uma norma (internacional, constitucional, legal, estatutária ou qualquer outra) que estabeleça impedimentos de filiação a trabalhador, por motivo de ideologia política, credo religioso, cor, sexo, nacionalidade ou outro vetor discriminatório (MAGANO, 1982, p. 150).

A liberdade de administração envolve uma nuance bastante particular e que merece uma atenção mais detalhada: a autogestão financeira. A autonomia financeira dos sindicatos é o cerne do aparente conflito entre a liberdade de administração e a contribuição sindical compulsória do art. 578 e seguintes da CLT (na redação pré-reforma). Por essa razão, esse ponto será mais bem desenvolvido em tópico próprio.

3.5.2 A independência financeira dos sindicatos na “jurisprudência” da OIT

Cibele Carneiro da Cunha Macedo Santos³⁶ (2014, p. 415), em abrangente conceituação da liberdade de administração (ou “autogestão” na nomenclatura usada pela autora), foi reverente à autonomia dos sindicatos quanto a sua gestão financeira. Para a pesquisadora, a autogestão sindical é

³⁶ Este trabalho, contudo, embora concorde com o conceito de autogestão da autora, discorda na sua defesa da unicidade sindical, pois o sistema de unicidade sindical está em dissonância com a doutrina majoritária, os verbetes do CLS/OIT e os próprios preceitos do princípio da liberdade sindical. Inclusive, parece contraditório conceder tamanho prestígio à autonomia dos sindicatos, e, ao mesmo tempo, permitir que o Estado limite a criação de sindicatos por um número único por base territorial.

ter autonomia suficiente para regular sua atuação e funcionamento interno conforme seus regulamentos, bem como formular seu programa de ação. A liberdade sindical proíbe a interferência do Estado ou do empregador na atividade sindical. O mesmo se diga com relação à gestão financeira dos sindicatos. Não se admite qualquer interferência no tocante à administração e aplicação dos fundos dos sindicatos, assim como deve ser vedado o financiamento pelo Estado que exija contrapartida em razão disso, bem como o financiamento por terceiros, em especial o empregador, pelo mesmo motivo. Qualquer forma de 'colaboração' financeira que prejudique a autonomia das entidades sindicais deve ser banida por ofender o princípio fundamental da liberdade sindical.

A jurisprudência da OIT reconhece a independência financeira como um componente substancial da liberdade de administração:

466. The right of workers to establish organizations of their own choosing and the right of such organizations to draw up their own constitutions and internal rules and to organize their administration and activities presuppose financial independence. Such independence implies that workers' organizations should not be financed in such a way as to allow the public authorities to enjoy discretionary powers over them (INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, 2006, p. 97).

A autonomia financeira dos sindicatos também é destacada no verbete 494, que preceitua que cabe a essas organizações decidirem livremente se querem receber financiamento público, por exemplo, por atividades de promoção e defesa de direitos humanos e direitos sindicais:

494. It is for the organizations themselves to decide whether they shall receive funding for legitimate activities to promote and defend human rights and trade union rights (INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, 2006, p. 102).

Frisa-se que a dimensão negativa da liberdade de administração se estende à independência financeira das associações sindicais, de sorte que, geralmente, ingerências estatais sobre a gestão financeira dos sindicatos são repudiadas pelo sistema da OIT.

Nos termos do verbete 469:

469. Provisions which restrict the freedom of trade unions to administer and utilize their funds as they wish for normal and lawful trade union purposes are incompatible with principles of freedom of association (INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, 2006, p. 98).

Por exemplo, o Estado não pode anular o efeito jurídico das decisões da assembleia geral de um sindicato, se não há evidência nem comprovação satisfatória de irregularidade ou fraude nessas deliberações, sendo que expressam a autêntica vontade coletiva da maioria da categoria profissional representada:

679. Em um caso no qual foi anulado o efeito jurídico das decisões da assembleia geral de um sindicato, a pedido de 12 trabalhadores, de um total de 2.100 membros, o Comitê considerou que não é uma proporção significativa da categoria profissional que permite à autoridade administrativa restringir as atividades de uma organização sindical e alterar seu funcionamento normal, especialmente se tal ação administrativa for realizada como no presente caso, sem evidência ou satisfação das provas, conforme considerado expressamente pela autoridade judicial em sua sentença (NICOLADELI, 2022, p. 22).

O Estado não pode financiar o movimento sindical, se esse financiamento público causar alguma dependência financeira dos sindicatos ou servir de suporte para ingerências estatais na autonomia das referidas organizações. Esta é a exegese conjugada dos verbetes 467 e 468³⁷:

467. With regard to systems of financing the trade union movement which made trade unions financially dependent on a public body, the Committee considered that any form of state control is incompatible with the principles of freedom of association and should be abolished since it permitted interference by the authorities in the financial management of trade unions.

468. Provisions governing the financial operations of workers' organizations should not be such as to give the public authorities discretionary powers over them (INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, 2006, p. 97).

Práticas estatais como congelar contas bancárias dos sindicatos, auditar as contas bancárias, inspecioná-las ou investigá-las estão em desacordo com a dimensão negativa da liberdade administrativa dos sindicatos, a teor dos verbetes 486, 487, 490 e 491:

486. The freezing of union bank accounts may constitute serious interference by the authorities in trade union activities (INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, 2006, p. 100).

487. While the legislation in many countries requires that trade union accounts be audited, either by an auditor appointed by the trade union or, less frequently, appointed by the registrar of trade unions, it is generally accepted that such an auditor shall possess the required professional qualifications and be an independent person. A provision which reserves to the government the right to audit trade union funds is therefore not consistent with the generally accepted principle that trade unions should have the right to organize their administration and that the public authorities should refrain from any interference which would restrict this right or impede the lawful exercise thereof (INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, 2006, p. 101).

³⁷ O financiamento público de organizações sindicais não é proibido pela OIT se for uma mera assistência material, sem tornar os sindicatos dependentes do Estado, nem controlados por ele. Um exemplo desse equilíbrio está tratado no verbe 471, em uma hipótese fática em que um Estado destine recursos públicos para assistir os sindicatos em seus programas de treinamento, porém deixe aos sindicatos o provimento desses treinamentos por exclusiva conta própria (INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, 2006, p. 98).

490. The control exercised by the public authorities over trade union finances should not normally exceed the obligation to submit periodic reports. The discretionary right of the authorities to carry out inspections and request information at any time entails a danger of interference in the internal administration of trade unions (INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, 2006, p. 101).

491. As regards certain measures of administrative control over trade union assets, such as financial audits and investigations, the Committee has considered that these should be applied only in exceptional cases, when justified by grave circumstances (for instance, presumed irregularities in the annual statement or irregularities reported by members of the organization), in order to avoid any discrimination between one trade union and another and to preclude the danger of excessive intervention by the authorities which might hamper a union's exercise of the right to organize its administration freely, and also to avoid harmful and perhaps unjustified publicity or the disclosure of information which might be confidential (INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, 2006, p. 102).

Destaca-se que, nos termos do enunciado 487, o Estado não pode auditar as receitas financeiras do sindicato, porém pode exigir por lei que auditorias privadas periódicas sejam feitas pelas organizações, elas mesmas, com um profissional qualificado de sua escolha e confiança.

Os verbetes 490 e 491 prenunciam que há exceções circunstanciais à independência financeira dos sindicatos, diante de situações graves. Essa lógica orienta outras jurisprudências do CLS.

Uma das circunstâncias graves reiteradas em alguns verbetes do CLS como motivo idôneo para a interferência estatal na gestão financeira dos sindicatos é a ocorrência de *irregularidades financeiras*, incluindo fraudes fiscais e apropriações indébitas.

A ideia é que, com a prevenção dessas irregularidades, evite-se a má gestão dos recursos dos sindicatos, normalmente oriundos das contribuições dos filiados, preservando, nesse caso, ultimamente *os interesses dos trabalhadores*.

Sob este prisma, a *ratio* firmada no verbe 493 indica, *a contrario sensu* de seu enunciado, que o congelamento das finanças de uma organização sindical pode excepcionalmente ser realizado se seguidas de uma investigação conclusiva, com suficiência de provas, pela existência de apropriações indébitas de fundos da organização:

493. Where the bank accounts of trade union leaders accused of embezzlement of trade union funds are frozen, the Committee has pointed out that if, following investigation, no evidence of misappropriation of trade union funds has been found, it would be unreasonable for the accounts of the trade unionists, whether or not they have remained in the country, to remain frozen (INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, 2006, p. 102).

Há outros casos em que a interferência estatal é tolerada não porque remedia circunstâncias graves, mas porque essas interferências em si são nem um pouco graves e não chegam a restringir, impedir, dificultar ou de qualquer forma limitar a autonomia dos sindicatos.

Um exemplo desses casos é a obrigação legal de que os livros de registros financeiros dos sindicatos tenham suas páginas carimbadas e numeradas pelo Ministério do Trabalho:

488. Legislation obliging a trade union to have its books of account stamped and the pages numbered by the ministry of labour before they are opened for use appears only to be aimed at preventing fraud. The Committee has taken the view that such a requirement does not constitute a breach of trade union rights (INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, 2006, p. 101).

Outra situação admitida é uma supervisão simples e formal do Estado sobre os sindicatos, através de declarações financeiras em formas prescritas:

489. The Committee has observed that, in general, trade union organizations appear to agree that legislative provisions requiring, for instance, financial statements to be presented annually to the authorities in the prescribed form and the submission of other data on points which may not seem clear in the said statements, do not per se infringe trade union autonomy. Measures of supervision over the administration of trade unions may be useful if they are employed only to prevent abuses and to protect the members of the trade union themselves against mismanagement of their funds. However, it would seem that measures of this kind may, in certain cases, entail a danger of interference by the public authorities in the administration of trade unions and that this interference may be of such a nature as to restrict the rights of organizations or impede the lawful exercise thereof, contrary to Article 3 of Convention No. 87. It may be considered, however, to some extent, that a guarantee exists against such interference where the official appointed to exercise supervision enjoys some degree of independence of the administrative authorities and where that official is subject to the control of the judicial authorities (INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, 2006, p. 101).

Assim como as limitações à liberdade de administração (geral), todas as situações excepcionais que o Estado pode intervir na liberdade de administração financeira dos sindicatos somente são aquiescidas pela OIT se realizadas pelo Poder Judiciário:

492. The general principle that there should be judicial control of the internal management of an occupational organization in order to ensure an impartial and objective procedure is particularly important in regard to the administration of trade union property and finances (INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, 2006, p. 102).

Por fim, em dois enunciados (459 e 475) a OIT demonstra sua preocupação não só com a independência financeira dos sindicatos, mas sobretudo com sua saúde financeira. Do

que se induz desses enunciados, qualquer medida estatal (ou mesmo de empregadores) que possa, na prática, deixar os sindicatos com dificuldades financeiras graves a ponto de obstruir ou restringir sua atividade ou colocar em risco seu funcionamento, é incompatível com o princípio da liberdade sindical e deve ser totalmente evitada:

459. With regard to legislation which had just been adopted prohibiting the payment of the wages of full-time union officials by employers, the Committee considered that abandoning such a widespread, long-standing practice may lead to financial difficulties for unions and entail the risk of considerably hindering their functioning (INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, 2006, p. 96).

475. The withdrawal of the check-off facility, which could lead to financial difficulties for trade union organizations, is not conducive to the development of harmonious industrial relations and should therefore be avoided (INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, 2006, p. 99).

Uma vez já dissecadas as normas internacionais do trabalho sobre as matérias selecionadas de liberdade sindical (liberdade de associação sindical, direito de autorregulamentação e liberdade de administração), a seguir melhor se desenvolve a posição da OIT sobre cláusulas de segurança sindical – em especial as cotas de solidariedade, que são as contribuições sindicais compulsórias.

3.6 AS CONTRIBUIÇÕES SINDICAIS COMPULSÓRIAS

As contribuições sindicais compulsórias são um tipo de cláusula de segurança sindical, a qual é permitida pelas normas internacionais do trabalho em determinadas circunstâncias.

As cláusulas de segurança sindical são cláusulas estipulações (frequentemente partes de uma negociação coletiva de trabalho) firmadas entre um empregador, uma empresa ou sindicato de empregadores (de um lado) e um sindicato de trabalhadores (do outro) para estabelecer práticas de estímulo à sindicalização dos trabalhadores.

As principais modalidades de cláusulas de segurança sindical são:

a) a *closed shop*: exige-se do trabalhador a filiação prévia a um sindicato para a sua contratação. A empresa sob *closed shop* apenas contrata trabalhadores sindicalizados;

b) a *union shop* ou *post-entry closed shop*: exige-se a sindicalização posterior de todos os trabalhadores já contratados pela empresa para dar continuidade a seus contratos de trabalho. Ocorre, normalmente, quando a empresa adere a uma política de *closed shop* após um funcionamento (e a realização de contratações) sem esta cláusula de segurança sindical;

c) a *maintenance of membership*: não se exige a filiação prévia a um sindicato ou sua filiação no curso do contrato (diferentemente da *union* e da *closed shop*). Porém, se o trabalhador decidir se filiar a um sindicato voluntariamente, antes ou depois de ser contratado pela empresa, exige-se a manutenção de sua condição como filiado para a continuidade do emprego;

d) a *mise a l'index*: nesse caso, o trabalhador pode ser contratado e manter seu emprego independentemente de ser ou não sindicalizado, porém a empresa mantém uma “lista suja”³⁸ de trabalhadores não filiados a um sindicato;

e) a *preferencial shop*: embora a empresa esteja aberta a contratar trabalhadores não sindicalizados, dará preferência nas admissões àqueles que estiverem filiados a algum sindicato; e

f) a *agency shop*: é chamada também de *cotización sindical obrigatoria*, cotas de solidariedade, contribuições sindicais compulsórias e *canon* de participação. Essa última modalidade de cláusula de segurança sindical é a contribuição presente nos arts. 578 e seguintes da CLT antes da Lei nº 13.467/2017 e, por isso, aprofundar-se-á na sua análise no presente estudo.

3.6.1 As cotas de solidariedade

Essa modalidade de cláusula de segurança sindical ocorre em regimes de unidade sindical. Os trabalhadores integrantes da categoria profissional beneficiada pela negociação coletiva pagam taxas ao sindicato mesmo não sendo obrigados a se filiar e ingressar na vida sindical.

A finalidade da *agency shop* é reforçar as finanças do sindicato, desde que estipuladas na convenção coletiva ajustada pelo sindicato, “como decorrência da aplicação *erga omnes* de vantagens estabelecidas no instrumento negociado ou arbitrado, a ser pago exclusivamente pelos não associados” (SÜSSEKIND, 1991, p. 48, grifo do autor).

A cota de solidariedade existe em diversos países do mundo e tem se generalizado, na visão de Sússekind (1991, p. 48, grifo do autor):

³⁸ A tradução literal do termo francês *mise a l'index* significa “lista negra”. Contudo, este estudo optou por substituir o termo por “lista suja”, para não empregar o adjetivo “negro(a)” associado a uma conotação negativa, o que implicaria em racismo linguístico.

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.

O *canon* de participação é empregado ainda em outros países, como na Alemanha (SILVA, 1991, p. 58), Equador, Egito (NASCIMENTO, 1997, p. 9), Canadá, México, Irlanda, França, Itália, Israel, África do Sul, Austrália, Peru e Chile (PASTORE, 2003, p. 57).

Em que pese a dimensão negativa da liberdade de filiação, o Comitê de Liberdade Sindical vem admitindo as contribuições sindicais compulsórias enquanto quotas de solidariedade. Esta é a *ratio* expressa em diversos de seus verbetes, em especial o n° 366:

366. In certain cases where the deduction of union contributions and other forms of union protection were instituted, not in virtue of the legislation in force, but as a result of collective agreements or established practice existing between both parties, the Committee has declined to examine the allegations made, basing its reasoning on the statement of the Committee on Industrial Relations appointed by the International Labour Conference in 1949, according to which Convention No. 87 can in no way be interpreted as authorizing or prohibiting union security arrangements, such questions being matters for regulation in accordance with national practice. According to this statement, those countries – and more particularly those countries having trade union pluralism – would in no way be bound under the provisions of the Convention to permit union security clauses either by law or as a matter of custom, while other countries which allow such clauses would not be placed in the position of being unable to ratify the Convention (INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, 2006, p. 77).

Conforme se extrai do verbeito supracitado, a OIT tem admitido as cotas de solidariedade, sendo que elas não são *per se* permitidas ou proibidas no Sistema da OIT. A conformidade de *agency shop* com o princípio da liberdade sindical e a Convenção n° 87 depende da maneira como essas contribuições sindicais compulsórias são estabelecidas, com qual intenção, e das circunstâncias (sobretudo políticas e jurídicas) do país que a adota.

Nesta linha de pensamento, ressalta-se o verbeito 472:

472. Various systems of subsidizing workers' organizations have very different consequences according to the form which they assume, the spirit in which they are conceived and applied and the extent to which the subsidies are granted as a matter of right, by virtue of statutory provisions, or at the discretion of a public authority. The repercussions which financial aid may have on the autonomy of trade union organizations will depend essentially on circumstances; they cannot be assessed by applying general principles: they are questions of fact which must be examined in the light of the circumstances of each case (INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, 2006, p. 98).

A partir da jurisprudência do CLS, é possível depreender três critérios ou circunstâncias ou maneiras como as contribuições sindicais compulsórias são estabelecidas, que estão conforme as normas internacionais do trabalho.

3.6.2 Os três critérios “jurisprudenciais” de convencionalidade das cotas de solidariedade

3.6.2.1 A autonomia coletiva

O primeiro critério para a convencionalidade de contribuições sindicais compulsórias que parece despontar com clareza de vários verbetes do CLS é o estabelecimento das cotas de solidariedade por *meio de instrumentos de negociação coletiva*, e não por previsão legal. As cotas de solidariedade não podem ser instituídas pelo Estado (heteronomia), mas sim constituídas pelos sindicatos, na sua legitimidade calcada na autonomia coletiva.

Vários verbetes do CLS que tratam de cláusulas de segurança sindical, ou da dedução de contribuições sindicais compulsórias sobre a folha de salário dos trabalhadores, abordam esses assuntos dentro de negociações coletivas.

Talvez o verbe 480 seja aquele que deixe mais clara a necessidade de estabelecimento da cota de solidariedade por instrumento coletivo:

480. When legislation admits trade union security clauses, such as the withholding of trade union dues from the wages of non-members benefiting from the conclusion of a collective agreement, those clauses should only take effect through collective agreements (INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, 2006, p. 100).³⁹

Esta exegese também está contida em uma série de outros enunciados do CLS, que seguem:

473. Questions concerning the financing of trade union and employers' organizations, as regards both their own budgets and those of federations and confederations, should be governed by the by-laws of the organizations, federations and confederations themselves, and therefore, constitutional or legal provisions which require contributions are incompatible with the principles of freedom of association (INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, 2006, p. 98).

555. As cláusulas de segurança sindical devem ser livremente acordadas (NICOLADELI, 2022, p. 53).

³⁹ Este verbe, assim como o verbe 481 – que foi enfrentado no subcapítulo “3.4 O DIREITO À AUTORREGULAMENTAÇÃO” –, reiteram os diversos outros verbetes do CLS que consagram o direito de autorregulamentação, proibindo previsões legais sobre assuntos internos dos sindicatos. Estes verbetes são dissertados no subcapítulo próprio.

559. Em relação a um caso em que a lei autoriza o sindicato, de forma unilateral, a fixar e receber dos trabalhadores não associados o valor de taxa extraordinária estabelecida para membros, por conceito de solidariedade e por razões de benefícios obtidos em um acordo coletivo, o Comitê conclui que, para ajustar-se aos princípios da liberdade sindical, é conveniente que a lei estabeleça a possibilidade de as partes, em comum acordo - e não o sindicato unilateralmente - pacificarem em acordos coletivos a possibilidade de cobrar dos não associados, em razão dos benefícios que recebem (NICOLADELI, 2022, p. 54).

705. É incompatível com os princípios da liberdade sindical a extensão unilateral, a todo pessoal, das contribuições sindicais em folha de pagamento, quando não há acordo coletivo entre as partes a esse respeito (NICOLADELI, 2022, p. 27).

Segundo Ackerman (2012, p. 146), os órgãos de controle da OIT estabeleceram a possibilidade da afiliação obrigatória do trabalhador (cláusulas de sindicalização forçada) desde que previstas em negociação coletiva, mas não em fonte estatal. Isto porque, no marco da liberdade sindical real, “as partes são livres para se organizar como estimarem conveniente”, e “o trabalhador poderá escolher entre se afiliar a um sindicato ou a outro”, mas a autonomia coletiva poderá estabelecer limites.

Esses limites que a autonomia coletiva estabelece sobre a autonomia individual decorrem de vários princípios que orientam o Direito Coletivo do Trabalho.

O princípio da equivalência contratual dos sujeitos coletivos – que informa haver equilíbrio (ou pelo menos menor desequilíbrio) na relação jurídica do trabalho quando os trabalhadores coletivamente se articulam frente o empregador – faz o espaço da autonomia coletiva ser preferencial ao espaço da frágil autonomia individual.

O princípio da criatividade normativa explica que os instrumentos coletivos do trabalho são fontes de normas e que estas têm alcance *ultra partes*. A compreensão dos instrumentos de negociação coletiva como normas jurídicas de eficácia geral lhes confere uma “força de lei” que as torna preponderantes a atos praticados dentro da autonomia individual.

Ainda, o princípio da presunção da legitimação dos atos negociais da entidade sindical operária pressupõe que as ações das entidades sindicais estão legitimadas por sua base representada. Dessa maneira, não há óbices para que as ações das entidades sindicais surtam efeitos aos filiados e não filiados por elas representados, independentemente da autonomia individual de cada trabalhador⁴⁰.

⁴⁰ Essa primazia da autonomia coletiva sobre a autonomia individual no Direito Coletivo do Trabalho não é estanque. Conforme já verificado, outros princípios são atinentes ao Direito do Trabalho, como o princípio da norma mais favorável e o princípio da condição mais benéfica. Dessa maneira, se uma estipulação contratual (autonomia individual) for hipoteticamente, em um caso concreto, mais favorável ao trabalhador que um instrumento de negociação coletiva (autonomia coletiva), estabelecendo condições mais benéficas,

Conforme esse conjunto de princípios, a vontade da classe trabalhadora (expressada pela via sindical) tem primazia sobre a vontade individual de um trabalhador. Essa preferência da autonomia coletiva decorre da própria lógica do Direito Coletivo do Trabalho, em que a

essencialidade da noção de ser coletivo, da relevância de ser ele representativo e consistente para de fato assegurar condições de equivalência entre os sujeitos do ramo juscoletivo trabalhista, simplesmente dilapida toda a noção de Direito Coletivo do Trabalho e de agentes coletivos atuando em nome dos trabalhadores (DELGADO, 2019, p. 81).

Frisa-se que a ideia de legalidade das cotas de solidariedade, quando estabelecidas em instrumentos de negociação coletiva, consagra o direito de autorregulamentação dos sindicatos, dimensão da liberdade sindical já desenvolvida no subcapítulo próprio (“3.4 O DIREITO À AUTORREGULAMENTAÇÃO”).

3.6.2.2 O benefício da coletividade obreira

A segunda condição é que as contribuições compulsórias sejam estabelecidas enquanto cotas de solidariedade. Em outras palavras, *os trabalhadores não filiados devem se beneficiar do acordo ou convenção coletiva*, o que ocorre no contexto de eficácia *ultra partes* das negociações coletivas, de unidade sindical e de representação por categoria profissional. Esse critério está presente no verbete 480, quando aborda as cotas de solidariedade enquanto “[...] trade union dues from wages of non-memberes benefiting from the conclusion of a collective agrément [...]” (INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, 2006, p. 100).

3.6.2.3 A abstenção da autoridade pública

Conforme foi bastante desenvolvido no subcapítulo “3.5 A LIBERDADE DE ADMINISTRAÇÃO”, o CLS sempre pauta suas decisões pela preservação da independência financeira e, de toda forma, da autonomia dos sindicatos. Nessa acepção, o sistema da OIT

a estipulação contratual deve prevalecer. Contudo, pela própria essência do Direito do Trabalho – de que os direitos trabalhistas e melhores condições de trabalho via de regra são conquistadas pela luta coletiva dos trabalhadores –, normalmente a autonomia coletiva é o espaço que corresponde a normas mais favoráveis aos trabalhadores e que estabelece condições mais benéficas à classe trabalhadora.

proíbe o amparo financeiro ou custeio público dos sindicatos que possa servir de barganha para ingerências estatais ou *discretionary powers* do Poder Público sobre os sindicatos.

Diante disso, as deduções em folha de pagamento dos trabalhadores cuja coletividade representativa constituiu as cotas de solidariedade preferencialmente *não devem ser operacionalizadas por uma autoridade pública*. O terceiro requisito de conformidade das cotas de solidariedade com o sistema da OIT é que o Poder Público se abstenha da administração das cotas de solidariedade. Isto é, o agente encarregado da arrecadação e/ou guarda e/ou distribuição e/ou pagamento das aludidas cotas não pode ser um órgão público.

Neste sentido, o verbete 470:

470. A system in which workers are bound to pay contributions to a public organization which, in turn, finances trade union organizations, constitutes a serious threat to the independence of these organizations (INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, 2006, p. 98).

A OIT admite excepcionalmente que a autoridade pública venha a ser o agente arrecadador, depositário e/ou pagador das contribuições sindicais quando estas vierem de funcionários públicos, pois nesse caso o Estado se confunde com a figura do “empregador”. Porém, mesmo assim, o CLS tem uma postura ferrenha contra qualquer tipo de ingerência estatal sobre essas contribuições sindicais, à luz do teor do verbete 479 da OIT:

479. In a case in which the authorities had not transferred to the trade union concerned the dues that had been deducted from the wages of public officials, the Committee considered that trade union dues do not belong to the authorities, nor are they public funds, but rather they are an amount on deposit that the authorities may not use for any reason other than to remit them to the organization concerned without delay (INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, 2006, p. 99).

Em suma, pode-se concluir que as cotas de solidariedade são admitidas no Sistema da OIT quando cumulativamente *a)* são estabelecidas por instrumentos de negociação coletiva; *b)* beneficiam os trabalhadores não sindicalizados; e *c)* não são operacionalizadas por uma autoridade pública nem sirvam por qualquer razão para promover ingerências estatais ou *discretionary powers* do Poder Público sobre os sindicatos.

3.6.3 Os critérios “jurisprudenciais” de dedução salarial de contribuições compulsórias e especificamente das cotas de solidariedade

O art. 8º, número 1 da Convenção nº 95 traz uma regra geral protetiva ao trabalhador para a proteção de seu salário, afirmando que “Descontos em salários não serão autorizados” (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 1949).

Essa é a regra geral. As situações que se permitem descontos salariais são excepcionais e, por isso, devem ser interpretadas restritivamente (cânone hermenêutico de *favorabilia ampliada, odiosa restringenda*), bem como interpretadas sistematicamente a luz das demais normas previstas na Convenção nº 95 e nos outros instrumentos do arcabouço jurídico da OIT, inclusive os verbetes do Comitê de Liberdade Sindical.

Na sua jurisprudência, alguns verbetes da OIT sobre dedução de contribuições sindicais em folhas de pagamento (*check off system*) podem indicar, aparentemente, a um olhar inicial ou uma leitura desatenta, que a OIT somente permite o desconto de contribuições sindicais de trabalhadores sindicalizados – verbetes esses que são utilizados por parte da doutrina pátria como um argumento para sustentar que a OIT, em que pese os vários verbetes citados anteriormente, seria contrária à compulsoriedade da contribuição sindical dos arts. 578 e seguintes da CLT. São os enunciados de nº 476, 477, 478 e 691, que legitimam as leis domésticas e as condutas dos empregadores que exigem a confirmação ou comprovação prévia da filiação sindical do trabalhador para a dedução da contribuição sindical de sua folha salarial:

476. The requirement that workers confirm their trade union membership in writing in order to have their union dues deducted from their wages does not violate the principles of freedom of association.

477. The Committee has requested a Government to take the necessary steps to amend the legislation so that workers can opt for deductions from their wages under the check-off system to be paid to trade union organizations of their choice, even if they are not the most representative.

478. In a case in which the requirements for the deduction of trade union dues from wages included the provision of the worker's identity document and her/his membership card, a list of members, an affidavit by the General-Secretary of the union stating the veracity of the list of members and the posting of the list on the employer's website, the Committee considered that all these requirements combined to violate the principles of freedom of association and emphasizes that, for the deduction of trade union dues from wages, the enterprise should confine itself to requesting evidence of members' affiliation and disaffiliation. Furthermore, the annual publication of the list of trade union members on the employer's website is particularly unacceptable as it has nothing to do with the deduction of trade union dues and violates the privacy of union members (INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, 2006, p. 99).

691. São compatíveis com as convenções nº 87 e 135 tanto as leis que impõem o credenciamento ou a comprovação da filiação dos membros de um sindicato para reter em folha de pagamento as contribuições sindicais, quanto as leis que estabelecem que é suficiente para dita retenção a disponibilização, pelo sindicato, da lista de afiliados (NICOLADELI, 2022, p. 24).

Todavia, deve-se lembrar que estes verbetes não colidem realmente com os verbetes anteriormente discorridos de n° 366, 472 e outros, que sustentam a convencionalidade da *agency shop*. Embora o *check off system* seja o modelo como o Direito Sindical brasileiro opera a contribuição sindical legal (que era uma *agency shop* antes da Lei n° 13.467/2017), esse sistema não é exclusivo das cotas de solidariedade, podendo os sindicatos recorrerem a essa forma de pagamento para outras fontes de custeio sindical (p.ex. as mensalidades dos filiados).

O que de fato o CLS definiu nos enunciados 476, 478 e 691 foi que o empregador pode exigir a comprovação da condição de filiado para deduzir em folha de pagamento as contribuições sindicais. Por uma interpretação sistemática e lógica desses verbetes conjuntamente com os verbetes 366 e 472, é claro que tal exigência não se aplica à *agency shop*, que pressupõe exatamente o contrário dessa exigência (pressupõe o recolhimento de uma contribuição sindical de trabalhadores não filiados que se beneficiem de negociações coletivas firmadas pelos sindicatos). A exigência de comprovação da filiação sindical se adequa às deduções em folha de pagamento de outras contribuições sindicais que são próprias dos filiados (as contribuições associativas).

Os verbetes 366 e 472 versam especificamente sobre as receitas sindicais de cota de solidariedade, enquanto os verbetes 476 a 478 abordam as deduções em folha de pagamento dos trabalhadores para receitas sindicais (gerais). Pelo princípio da especialidade, não se pode interpretar os verbetes 476 a 478 dentro do cenário das contribuições compulsórias, desconsiderando e “atropelando” os verbetes 366 e 472.

Ainda, o verbete 693 do CLS sinaliza que os Estados ou os empregadores podem condicionar o *check off system* ao consentimento por escrito do trabalhador com essa forma de pagamento das contribuições sindicais. De sua banda, o verbete 694 informa que, caso o trabalhador seja não sindicalizado, deve-se resguardar o seu direito de opção, se quer ou não sofrer o desconto da contribuição sindical diretamente em folha de pagamento:

693. A exigência de consentimento por escrito para o desconto das contribuições sindicais não é contrária aos princípios da liberdade sindical.

694. É compatível com os princípios da liberdade sindical o não desconto da contribuição sindical pela empresa se apenas se referir a trabalhadores não sindicalizados, que indicaram expressamente seu desejo de não pagar a referida cota (NICOLADELI, 2022, p. 25).

Em um primeiro momento, esses verbetes parecem indicar duas interpretações possíveis:

a) mesmo que as cotas de solidariedade possam ser opostas aos trabalhadores não sindicalizados, sob o fundamento principal de seu benefício da negociação coletiva, o CLS admite que trabalhadores não sindicalizados possam não consentir ou não optar pelo pagamento dessas cotas e com isso serem excluídos dessa obrigação; ou

b) esses enunciados versam sobre o *check off system* apenas, e não sobre as cotas de solidariedade, sendo que o CLS permite deduções em folha de pagamento se consentidas e/ou optadas pelos trabalhadores, sindicalizados ou não. Nessa interpretação, as cotas de solidariedade não precisam de consentimento ou opção do trabalhador não sindicalizado para serem exigidas, mas as cotas de solidariedade não devem operar dentro do *check off system*.

A interpretação *a* parece não fazer muito sentido dentro do conceito das cotas de solidariedade. Essas contribuições sindicais têm fundamento primordial no fato de que os trabalhadores não filiados se beneficiam das negociações coletivas às custas dos trabalhadores filiados, que são aqueles que mantêm financeiramente os sindicatos pelas suas contribuições associativas. Essas cotas decorrem da *solidariedade* dos trabalhadores filiados em beneficiar os trabalhadores não filiados mesmo estes não arcando financeiramente com os sindicatos, e demandam uma *solidariedade* dos trabalhadores não filiados aos trabalhadores filiados no custeio dos sindicatos, mesmo aqueles não participando da vida sindical, como um senso de justiça.

Permitir que o trabalhador não filiado possa se beneficiar das negociações coletivas firmadas pelos sindicatos sem participar minimamente do seu custeio financeiro, através de um ato de não consentimento ou não opção do trabalhador, sobrepondo a liberdade individual sobre a justiça social, é autorizar a *não solidariedade* que opera em uma lógica liberal diametralmente oposta e aniquiladora do conceito das cotas de solidariedade. Além disso, o trabalhador não sindicalizado querer se beneficiar das negociações coletivas sem contribuir financeiramente a elas é uma postura que fere o princípio da boa-fé.

Então, seria a interpretação *b* a mais adequada sobre esses verbetes?

De mesma forma, não. Os enunciados 480 e 705 do CLS (já citados) legitimam as contribuições sindicais compulsórias dentro do *check off system*.

Assim, a interpretação gramatical, lógica e sistemática do enunciado 694 não é suficiente para corretamente compreendê-lo. Cabe recorrer ao contexto da decisão do CLS que firmou esse enunciado.

O enunciado 694 foi firmado em sede do Caso 2824 do Comitê de Liberdade Sindical, em denúncia inaugurada pela *National Union of Agri-Food Industry Workers* (SINALTRAINAL) contra a Colômbia. A decisão de mérito foi consignada no *Report 378, June 2016*.

O caso analisava uma série de alegações de violações à liberdade sindical por atos antissindicais cometidos pela empresa *Kraft Foods Colombia SA*. Entre essas violações, estava a prática da empresa em não proceder ao desconto salarial de contribuições sindicais de trabalhadores não sindicalizados que expressamente declararam não querer participar da contribuição.

O SINALTRAINAL fundamentou que as contribuições em comento eram cotas de solidariedade, porque o *Decree No. 2351 of 1965* da Colômbia prevê que as negociações coletivas firmadas entre um sindicato de trabalhadores e uma empresa se aplicam para todos os trabalhadores daquela empresa, se a maioria absoluta dos trabalhadores forem sindicalizados.

A situação foi levada ao Governo da Colômbia, que embora inicialmente tivesse aplicado sanções administrativas contra a empresa por essa prática, retirou-as posteriormente, concordando com a postura da empresa.

No bojo do caso, o Estado Colombiano fundamentou que, na sua legislação doméstica, trabalhadores não sindicalizados podem escolher não se beneficiar das negociações coletivas que poderiam lhe ser aplicadas na forma do *Decree No. 2351 of 1965*, e, com isso, serem excepcionados das cotas de solidariedade. Além disso, esclareceu que, no caso concreto levado ao CLS, a empresa havia se recusado a descontar as contribuições sindicais sobre funcionários representantes dos empregadores, os quais, de qualquer forma, não se beneficiam das negociações coletivas conforme decisão da Suprema Corte de Justiça da Colômbia.

Sobre esse ponto específico da denúncia, o CLS assim decidiu:

154. With regard to the specific allegations contained in the complaint, the Committee firstly notes the trade union's allegation that, in violation of the existing legislation, the enterprise refused to fulfil its legal obligation to collect for SINALTRAINAL the union dues of non-unionized workers who benefited from the collective agreement it had signed and that, despite having initially penalized the enterprise, the Ministry of Social Protection ultimately decided to cancel the penalty. The Committee also takes note of the information provided by the Government to the effect that: (i) non-collection of dues only applied to representatives of the employers, in accordance with the case law of the Supreme Court of Justice; (ii) furthermore, Colombian law allows non-unionized workers to opt out of collective agreements and thus be exempt from paying union dues; and (iii) no appeal was filed against the labour administration's final decision not to penalize the enterprise. Also, on the basis of the documents provided by the Government, the Committee observes that the enterprise only did not collect union dues from non-

unionized workers who had expressly indicated their wish not to pay those dues, which is compatible with the principles of freedom of association. In these circumstances, the Committee will not pursue its examination of this allegation (INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, 2016).

Embora o verbete 694 do CLS enuncie a ideia de que trabalhadores não sindicalizados podem não sofrer a dedução salarial das contribuições sindicais se expressarem seu não consentimento, sem trazer no teor do verbete qualquer exceção ou condição para a aplicação desse verbete; não se pode olvidar que o enunciado foi pensado especificamente dentro do contexto de trabalhadores não sindicalizados que *além de não concordarem com as deduções, não se beneficiariam de qualquer forma das negociações coletivas*. Nesse caso, a ausência de benefício desses trabalhadores rompe com o fundamento primordial que legitima as cotas de solidariedade. Nessas circunstâncias, é proporcional e razoável que essas cotas possam ser recusadas pelos trabalhadores não associados, em conformidade com o princípio da liberdade sindical individual.

É preciso manter sempre em mente que as cotas de solidariedade são uma exceção ao princípio da liberdade sindical e que o instituto do *canon* de participação colide com a dimensão individual negativa da liberdade de associação. As cotas de solidariedade são aceitas no Direito Internacional do Trabalho porque, quando os trabalhadores não filiados aproveitam as condições mais benéficas e favoráveis a ele trazidas pela eficácia *ultra partes* das negociações coletivas, a dimensão individual negativa da liberdade sindical e o princípio da autonomia da vontade (ou o princípio da liberdade contratual) cedem espaço a outros princípios e tópicos que se sobrepõem em peso e relevância nessas circunstâncias e que são mais caros ao Direito Internacional do Trabalho, como: a norma mais favorável, a condição mais benéfica, a boa-fé, a proporcionalidade, a razoabilidade, a justiça social e a supremacia da autonomia coletiva sobre a autonomia individual⁴¹.

Por essas mesmas razões, o verbete 693 do CLS, que enuncia a ideia de que se pode exigir o consentimento escrito do trabalhador para o desconto salarial de contribuições

⁴¹ Essa perspectiva das cotas de solidariedade como exceção ao princípio da liberdade sindical individual é percebida no estabelecimento de critérios para a convencionalidade das contribuições compulsórias (i.e., elas somente são admitidas circunstancialmente, em determinadas condições) e no verbete 477 da OIT sobre deduções em folha salarial. Mesmo que o trabalhador seja compelido aos descontos salariais com relação às cotas de solidariedade, ainda assim a OIT otimiza, dentro desse prisma limitado, o princípio da liberdade sindical individual, dando o direito de o trabalhador escolher a entidade sindical que irá ser favorecida pelas suas contribuições compulsórias. Literalmente, “workers can opt for deductions from their wages under the check-off system to be paid to trade union organizations of their choice, even if they are not the most representative” (INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, 2006, p. 99).

sindicais, deve ser interpretado como aplicável apenas para as contribuições de natureza associativa.

Portanto, as contribuições sindicais compulsórias podem operar dentro de um *check off system* e não dependem de consentimento escrito nem opção do trabalhador para serem exigidas.

3.6.4 O caso 2739 do Comitê de Liberdade Sindical

Em relação às matérias de cotas de solidariedade e contribuições sindicais compulsórias, entre outras questões, o Comitê de Liberdade Sindical firmou uma jurisprudência especificamente para o cenário brasileiro: o Caso 2739.

A reclamação foi apresentada contra o Brasil pela frente conjunta da Força Sindical, Central Única dos Trabalhadores e União Geral dos Trabalhadores, dentre outros, em novembro de 2009 (Caso 2.379).

Nicoladeli (2016, p. 142-143) destaca o ineditismo dessa intentada no contexto do sindicalismo brasileiro, com a unificação das centrais sindicais:

de modo inédito e de maneira unificada, as seis maiores centrais sindicais brasileiras (Força Sindical, NCST, UGT, CUT, CTB e CGTB) apresentaram, em 2009, denúncia ao Comitê de Liberdade Sindical da OIT, na forma de queixa, em virtude de violações à liberdade sindical promovidas pelo Estado brasileiro, tanto por meio de medidas do Ministério Público quanto de interpretações restritivas dos direitos sindicais pelo Poder Judiciário.

Essas violações pelo Ministério Público e pelo Poder Judiciário são resumidas por Basso e Polido (2012, p. 175-176):

O Comitê [de Liberdade Sindical] foi chamado a apreciar as alegações de que o Ministério Público do Trabalho (MPT) teria levado a cabo uma série de atos de ingerência sobre a atuação das entidades sindicais, em várias instâncias, tanto por via administrativa como judicial, para obter a nulidade de cláusulas em convenções coletivas. Em evidência também estava o questionamento sobre a cobrança de contribuições assistenciais (ou negociais) de trabalhadores não filiados a sindicatos, mas beneficiários de convenções coletivas.

Nesse caso, as organizações sindicais em tela ainda argumentaram que a Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo vinha ajuizando ações contra os sindicatos de trabalhadores e que as sentenças proferidas pelo Judiciário, nessas matérias, constituiriam igualmente atos de ingerência no funcionamento das entidades de representação, com o intuito de dismantelar as organizações sindicais, sem que sejam conhecidas as razões de mérito para tal finalidade.

[...]

Igualmente, a intervenção administrativa e judicial dar-se-ia sobre as modalidades de cobrança de contribuições sindicais pelos sindicatos de seus membros e não membros, resultando em ingerência sobre a viabilidade financeira das entidades representativas, sem qualquer respaldo legal ou mesmo na Constituição [...].

Além das ingerências estatais não terem qualquer respaldo legal ou constitucional, a postura dos sindicatos brasileiros de cobrar contribuições compulsórias estariam de acordo com a legalidade *ampli sensu* nos mais diversos níveis, na visão das centrais sindicais, que “invocaram o art. 513, ‘e’ e os arts. 611 a 625 da CLT, o art. 7º, XXVI e o art. 8º, III da Constituição Federal, e a Convenção nº 98 da OIT como fundamentos jurídicos para sua cobrança compulsória de contribuições por instrumento coletivo do trabalho” (NICOLADELI, 2016, p. 147-148).

A denúncia foi bem abrangente, incluindo outros atos de ingerência sindical como “uma medida judicial proposta pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, requerendo condenação de sindicato em razão do exercício do direito de greve por determinada classe de trabalhadores” (NICOLADELI, 2016, p. 143). Porém, o cerne do conteúdo da reclamação foram as ingerências estatais através de nulificações de cláusulas de negociação coletiva (declaradas pelo Poder Judiciário em ações judiciais propostas pelo Ministério Público do Trabalho) e a proibição de cobrança de contribuições sindicais de trabalhadores não filiados. Essas duas ingerências estão conectadas, pois as cláusulas coletivas que foram declaradas nulas foram aquelas que exatamente cobravam contribuições de não membros:

[...] denunciou-se a atuação de membros do Ministério Público do Trabalho acionando a Justiça contra cláusulas de instrumentos coletivos, nos quais se fixaram contribuições decorrentes de negociação coletiva devidas por todos os membros de uma categoria profissional, fixadas no âmbito do poder negocial dos sindicatos, denominadas “contribuições assistenciais/negociais” (NICOLADELI, 2016, p. 143).

Foram analisadas como possíveis formas de ingerência estatal relacionadas às contribuições negociais:

a) *as decisões judiciais que declararam a nulidade de cláusulas coletivas em casos concretos*, chancelando a “anulação e/ou desconstituição da vigência e/ou da efetividade das referidas cláusulas contributivas previstas nos instrumentos coletivos”, e em alguns casos determinaram “a devolução dos recursos financeiros de forma retroativa” (NICOLADELI; GACEK, 2014, p. 110);

b) a existência de uma jurisprudência superior restritiva ao pacto coletivo de contribuições sindicais compulsórias⁴²;

c) a conduta do MPT de ingressar judicialmente contra as contribuições compulsórias negociais, através da proposta de “ações civis públicas, ações anulatórias e/ou declaratórias de nulidade das cláusulas de instrumentos coletivos que previam as contribuições assistenciais compulsórias” (NICOLADELI; GACEK, 2014, p. 108); e

d) condutas do MPT contra as contribuições compulsórias negociais no âmbito administrativo, como

instauração de inquéritos civis ou procedimentos preparatórios e a imposição aos sindicatos de adesão aos termos de compromisso de ajustamento de conduta – TACs, nos quais eles se comprometiam a não mais incluir em seus convênios coletivos a previsão da contribuição assistencial aos empregados não associados aos sindicatos (NICOLADELI, 2016, p. 145).

Para Nicoladeli, os efeitos diretos e indiretos da supressão das contribuições assistenciais como compulsórias, a longo prazo, resultam

no desequilíbrio dos atores sociais inseridos na relação capital e trabalho; além disso, reduzem ou suprimem diversos serviços assistenciais (saúde, convênios, escolas e etc.). Noutras palavras, há claro rebaixamento do patamar civilizatório dos trabalhadores e de indesejável enfraquecimento do sindicato como interlocutor social responsável pela necessária mediação das relações coletivas de trabalho (NICOLADELI; GACEK, 2014, p. 109)⁴³.

Essas ingerências estatais colocam em risco a liberdade de administração dos sindicatos (sobretudo a administração financeira, no caso 2739). Em diversas oportunidades anteriores, a OIT já havia criado uma jurisprudência sólida favorável à dimensão negativa da liberdade de administração, em um entendimento abstencionista de que “o Estado e as autoridades governamentais têm o dever de afastar-se da administração e do financiamento interno das organizações sindicais” (NICOLADELI; GACEK, 2014, p. 111).

Esses precedentes foram suscitados no caso 2739:

O Comitê de Liberdade Sindical observou que existem precedentes, no âmbito da OIT, relativamente à cobrança de contribuições sindicais de trabalhadores não

⁴² Refere-se ao Precedente Normativo 119 e a Orientação Jurisprudencial 17 do TST. Favor verificar o subcapítulo “2.1.3.1 A Jurisprudência do Tribunal Superior do Trabalho”.

⁴³ Frisa-se que essa passagem é de exclusiva responsabilidade individual do Prof. Dr. Sandro Lunard Nicoladeli, não extensiva ao coautor do artigo científico (o jurista Stanley Arthur Gacek), devido a consideração feita na própria publicação.

filiados, reconhecida como expressão da solidariedade da categoria para com a ação e participação dos sindicatos em negociações coletivas; e que o Comitê de Relações Internacionais da OIT, nos trabalhos preparatórios da Convenção nº 98 sobre Direito Sindical e Negociações Coletivas, havia acordado e reconhecido que o ato normativo internacional em questão não poderia ser interpretado de modo a autorizar ou proibir acordos ou convenções de sindicatos estabelecendo referidas contribuições. Segundo o Comitê de Liberdade Sindical, trata-se de matéria a ser regulada em nível doméstico, de acordo com as práticas e normas do trabalho de cada Membro da OIT. Isso significa, na visão do Comitê, ‘que as duas situações, nas quais cláusulas de assistência sindical estejam autorizadas e naquelas em que estejam proibidas, estarão em conformidade com os princípios e normas da OIT em matéria de liberdade de associação’ (BASSO; POLIDO, 2012, 179).

No caso concreto, o relatório definitivo do CLS sobre o caso ressaltou que não há inconveniência *prima face* de contribuições compulsórias sindicais (inclusive com descontos salariais) se aprovadas por instrumentos coletivos e permitidas pela legislação e prática nacionais, estando tal cenário conforme a Convenção nº 98 da OIT. Senão vejamos:

With regard to the question of salary deductions agreed to in a collective agreement that is applicable to non-unionized workers who benefit from a union’s activities, the Committee recalls that it has stated in the past that, when legislation admits trade union security clauses, such as the withholding of trade union dues from the wages of non-members benefiting from the conclusion of a collective agreement, those clauses should only take effect through collective agreements (INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, 2012).

Todavia, a decisão do CLS não foi contundente, sugerindo o diálogo entre o MPT (mediante a CONALIS) e as entidades sindicais. Sem fazer recomendações específicas e satisfativas para a solução do conflito, o CLS recomendou ao movimento sindical brasileiro e ao MPT que buscassem o debate sobre a cobrança da contribuição de convenções coletivas, debate esse considerando os princípios do Comitê (BASSO; POLIDO, 2012, 181). Em outras palavras, o Comitê relegou ao panorama interno do Brasil a solução da questão.

Essa “indecisão” do Comitê ocorreu porque as centrais sindicais não conseguiram convencer o CLS de que não haveria respaldo legal para as interferências estatais e de que a imposição de contribuições compulsórias pelos sindicatos, através de instrumentos coletivos, estaria pautada pela legalidade (estando autorizada a nível doméstico pelo art. 513, “e” e os arts. 611 a 625 da CLT, bem como o art. 7º, XXVI e o art. 8º, III da Constituição Federal).

De acordo com o parágrafo 331 do relatório sobre o caso, o Comitê considerou que a atuação do MPT estava respaldada no art. 83, inciso IV da Lei Complementar nº 75/1993; na jurisprudência dos tribunais superiores; e no art. 8º da Constituição Federal, o qual “*guarantees not only ‘positive’ freedom of association, but also ‘negative’ freedom of*

association, by providing that no individual shall be obliged to join or remain a member of a union” (INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, 2012).

Com base nesses fundamentos, e o fato de o sistema sindical brasileiro ser de unicidade (e não unidade fática), o Comitê entendeu que não é adequado obrigar trabalhadores não filiados a contribuírem, conforme pontos 8 e 9 do parágrafo 331 do relatório:

8) within the context of this dialogue, it was noted that, without modifying Brazil’s trade union system, it will be difficult to accept the collection of assistance contributions from workers who are not members of trade unions, without the specific permission of those workers; and (9) the modification of Brazil’s trade union system would involve the ratification of Convention No. 87, the adoption of legislation establishing criteria for union representation providing benefits to the most representative organizations, and the provision of a private trade union financing mechanism, which would allow non-unionized workers to contribute voluntarily in order to benefit from trade union action and the working conditions established through collective bargaining (INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, 2012).

Na sua recomendação, o CLS aproveitou para convidar o Brasil, mais uma vez, para a ratificação da Convenção nº 87 (INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, 2012).

Conforme se verifica, a OIT ratificou sua jurisprudência em casos anteriores, para o contexto brasileiro. Embora as contribuições negociais, que as organizações sindicais brasileiras estabeleceram, alcançassem os critérios de *benefício da coletividade obreira* (subcapítulo "3.6.2.2") e *abstenção da autoridade pública* (subcapítulo "3.6.2.3"), não atendiam ao *princípio da legalidade* quanto às normas internas do Brasil, e não preenchiam totalmente o critério da *autonomia coletiva* (subcapítulo "3.6.2.1"). Isto, porque, em que pese terem as contribuições em comento sido estabelecidas, definidas e reguladas em cláusulas de negociação coletiva, isso não se transmite em uma expressão genuína da vontade da coletividade obreira em um sistema de unidade e não unicidade sindical.

Essa posição da OIT sobre o contexto brasileiro das contribuições sindicais compulsórias foi reforçada no *Report* do Conselho de Administração, que julgou a Reclamação de 2014 das Centrais Sindicais em face do Brasil⁴⁴.

⁴⁴ Em junho de 2014, as mesmas centrais sindicais que ingressaram anteriormente com a queixa do Caso 2739, mais a Central dos Sindicatos Brasileiros (CSB), apresentaram uma reclamação perante o Conselho de Administração da OIT, em face do Estado Brasileiro.

Assim como no Caso 2739, as centrais denunciaram os mesmos atos do MPT, as decisões da Justiça do Trabalho e as jurisprudências vinculantes que obstruíam o estabelecimento de contribuições assistenciais para toda a categoria profissional, e cancelavam cláusulas coletivas que as estabeleciam nesse sentido. Os mesmos atos foram apontados como ingerências estatais que violavam a liberdade sindical. As centrais

Uma vez apresentadas e minudadas todas as normas legais sob escrutínio e as normas internacionais do trabalho de referência, insurge proceder ao próprio controle de convencionalidade nesta pesquisa.

ainda denunciaram de forma inédita outros atos de ingerência, como as proibições judiciais ao exercício de piquetes (restritivas ao direito de greve) e a limitação ao número de representantes sindicais que gozam da estabilidade de emprego (INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, 2022, p. 5-6).

As reclamantes alegaram que a cobrança compulsória das contribuições assistenciais estaria calcada no art. 513, “e” da CLT (direito constitucional das organizações sindicais imporem contribuições) e no art. 2º da Convenção nº 154 da OIT (direito internacional amplo à negociação coletiva), em fundamentos semelhantes aos trazidos no Caso 2739.

A Reclamação foi julgada em junho de 2022, aproximadamente sete anos depois de seu protocolo. No parágrafo 31 do *Report*, o Conselho de Administração aplicou o mesmo entendimento do Caso 2739, de que as contribuições sindicais compulsórias, quando autorizadas pela lei doméstica, somente podem ocorrer por negociação coletiva. Igualmente ao Caso 2739, a OIT reputou convencional a não imposição de contribuições a trabalhadores não filiados no cenário brasileiro, considerando a prática e a lei nacionais e o sistema sindical (unicidade). Indo além do Caso 2739, uma vez que a nova decisão foi proferida após a Lei nº 13.467/17, a OIT entendeu que a exigência de aprovação voluntária do trabalhador para o desconto salarial de contribuições sindicais, e a vedação à dedução da folha de pagamento de trabalhadores não sindicalizados que tenham expressamente se oposto à contribuição, não são, per si, contrários ao princípio da liberdade sindical (INTERNACIONAL LABOUR OFFICE, 2022, p. 10-11).

4 O CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE DOS ARTIGOS 578, 579, 582, 583, 587 e 602 DA CLT NA REDAÇÃO DA LEI Nº 13.467/2017 NAS MATÉRIAS SELECIONADAS DE LIBERDADE SINDICAL

Antes de realizar o controle de convencionalidade das regras sobre a contribuição sindical legal da CLT após a Lei nº 13.467/2017, convém estudar e compreender no que consiste a técnica do controle de convencionalidade.

4.1 A TÉCNICA DO CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE

O controle de convencionalidade surge enquanto uma teoria e uma técnica, a partir da atividade do órgão contencioso do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH): a Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Apesar desta pesquisa estar tratando do Sistema da OIT, o autêntico controle é uma construção do Sistema Interamericano, e não há como separar àquele deste. Seria como separar o filho de uma mãe e tentar entender o desenvolvimento do infante fora de sua origem, seu ambiente familiar, o que apenas levaria a um parecer anacrônico e incompleto.

Nesse sentido, segue-se para a compreensão do controle de convencionalidade a partir de um viés teórico e dogmático (doutrinário) e uma noção histórica e prática (jurisprudencial) dessa técnica no SIDH.

4.1.1 O controle de convencionalidade na doutrina nacional e internacional

As considerações doutrinárias contribuem para a definição do conceito e a sistematização dos efeitos do controle de convencionalidade.

4.1.1.1 O conceito do controle de convencionalidade

Os tratados de direitos humanos impõem deveres aos Estados que implicam a interação entre suas normas e as normas de direito interno. Uma dessas interações é o controle de convencionalidade, ou melhor, “a necessária compatibilização entre os dispositivos internacionais e os dispositivos do direito interno” (TRINDADE, 2003, p. 524).

Em linhas gerais, a doutrina do controle de convencionalidade no sistema interamericano é o juízo de compatibilidade vertical das normas domésticas (as espécies de

leis *lato sensu* de um país) com os tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Estado e em vigor no território nacional do referido país (MAZZUOLI, 2009, p. 129). É o que Cançado Trindade (1996, p. 212) chama de “supervisão internacional da compatibilidade dos atos internos dos Estados com suas obrigações internacionais de proteção”. Essa compatibilidade se dá no aspecto material, isto é, a sintonia do conteúdo da norma interna com a norma internacional (determinante). Não apenas a compatibilidade das normas domésticas, mas também dos atos e omissões do Estado (práticas estatais), frente ao conjunto de disposições normativas de proteção à pessoa humana, de âmbito regional e universal (CHÄFER; RIOS; LEIVAS; GOMES, 2007, p. 218).

O controle de convencionalidade das leis brasileiras decorre da ideia de que “os tratados internacionais de direitos humanos em vigor no Brasil são, à semelhança da Constituição Federal, paradigmas de controle da produção normativa doméstica” (MESQUITA, 2020, p. 232). Ou seja, não só a Constituição do país é uma baliza para a apreciação da validade das leis infraconstitucionais (o controle de constitucionalidade): as convenções internacionais também o são (o controle de convencionalidade) (MESQUITA, 2020, p. 232).

O referido controle consiste na verificação – por autoridades nacionais e internacionais competentes – da “adequação dos comportamentos domésticos de um país, sejam eles de natureza legislativa, executiva ou judiciária, àquilo que foi estabelecido pelas convenções internacionais pactuadas” (PEREIRA, 2017, p. 188).

As normas legais devem ter uma dupla compatibilidade, isto é, estar de acordo com os parâmetros tanto constitucionais quanto internacionais. Caso não atinja algum desses parâmetros, a norma legal carece de validade jurídica, conforme elucida Rothenburg (2013, p. 684):

A incompatibilidade com algum desses parâmetros é suficiente para que o ato seja destituído de validade. Essa é a tendência do mundo contemporâneo, em que o Direito Internacional afirma-se por ser cada vez mais conhecido e cada vez mais praticado, e torna-se uma exigência tão grave quanto o Direito Constitucional. Não se tolera que um ato subsista à avaliação de sua incompatibilidade com as normas internacionais (convencionalidade). Entretanto, também não se abdica da necessidade de conformidade do ato com a Constituição, no âmbito mais específico de cada Estado. O ato deve sustentar-se tanto em termos de constitucionalidade quanto de convencionalidade.

Além das normas legais ou atos e omissões do Estado em desconformidade com as normas internacionais serem vistas como carentes de validade jurídica, também são entendidas como violadoras das obrigações internacionais de respeito, proteção e efetivação

dos direitos humanos sob a jurisdição internacional daquele país, isto é, violam direitos humanos (LEAL, 2014, p. 13). Sob esta perspectiva, as normas domésticas, ações ou omissões estatais que não persistem ao controle de convencionalidade podem ensejar também, dependendo do caso, a responsabilidade internacional do Estado⁴⁵.

André de Carvalho Ramos (2016, p. 404) explica a dupla compatibilidade, ou, nas suas palavras, a “teoria do duplo controle ou crivo de direitos humanos”:

[...] reconhece a atuação em separado do controle de constitucionalidade (STF e juízos nacionais) e do controle de convencionalidade (Corte de San José e outros órgãos de direitos humanos do plano internacional). Os direitos humanos, então, no Brasil possuem uma dupla garantia: o controle de constitucionalidade nacional e o controle de convencionalidade internacional. Qualquer ato ou norma deve ser aprovado pelos dois controles, para que sejam respeitados os direitos no Brasil.

O controle de convencionalidade tem uma relativa semelhança com o controle de constitucionalidade, sendo ambas modalidades que constituem versões de um mesmo fenômeno e são fruto de uma mesma lógica (ROTHENBURG, 2010, p. 30). Os dois tipos de controle (constitucional e convencional) têm o objetivo comum de examinar a compatibilidade ou a adequação de “atos normativos (dentre outros comportamentos) em face de certas normas jurídicas tidas como superiores ou supremas [...] que atuam como verdadeiros parâmetros de validade para aqueles atos” (PEREIRA, 2017, p. 190). Enquanto no controle de constitucionalidade essas normas superiores são oriundas das constituições nacionais (princípio da supremacia da Constituição), no controle de convencionalidade, essas normas superiores decorrem de tratados internacionais de direitos humanos.

A essência do controle de constitucionalidade (mais antigo e tradicional) é que empresta sentido para o controle de convencionalidade, embora haja particularidades relevantes desse último modelo, a serem destacadas.

Ao passo que o controle de constitucionalidade é uma construção da Hermenêutica Contemporânea (Constitucional) preocupada em respeitar, garantir, otimizar e tornar efetivos os direitos e princípios fundamentais, o controle de convencionalidade é exercício

⁴⁵ A partir das considerações de Gomes (2018, p. 38), pode-se apreender a divergência principal entre a responsabilização internacional de um Estado e o controle de convencionalidade. A responsabilização internacional ocorre diante do “descumprimento por parte do Estado do parâmetro mínimo de proteção estabelecido pelo Sistema Regional Interamericano” (ou outro sistema internacional de direito), enquanto “somente há controle de convencionalidade quando há declaração de invalidade de ato normativo nacional – de natureza ordinária ou constitucional – frente ao *corpus juris* interamericano” (grifo do autor). Uma decisão ou ato internacional pode significar um controle de convencionalidade, ou apenas responsabilizar um Estado internacionalmente, ou proceder às duas coisas simultaneamente.

hermenêutico que, por sua vez, “debe buscar la efectividad de los derechos consagrados convencionalmente y evitar que el Estado incurra en responsabilidad internacional” (ROJAS, 2013, p. 496).

O controle de convencionalidade é, ao lado do controle de constitucionalidade, uma das espécies de controle de atos normativos de índole infraconstitucional produzidos por um país e que, seguindo os ditames do Direito contemporâneo, revela-se hoje necessária a realização de ambos os controles no ambiente jurídico brasileiro (PEREIRA, 2017, p. 190).

O controle convencional é principalmente uma atividade jurisdicional, embora a avaliação de convencionalidade possa ser realizado por outras instâncias do Poder Público. Sob esse viés estritamente jurisdicional, pode-se afirmar que o mencionado controle é o *judicial review* das normas internas sob o parâmetro das normas internacionais (SALDANHA; VIEIRA, 2013, p. 1).

Ele não é apenas uma tarefa dos órgãos internacionais, devendo ser realizados também no âmbito interno dos países⁴⁶. Os Estados têm a obrigação internacional, assumida livremente por si mesmos, de exercer o controle de convencionalidade, obrigação essa que comporta quatro elementos:

- (i) a realização de uma interpretação conforme entre as leis domésticas e as normas internacionais; (ii) a inaplicabilidade da norma nacional que não puder ser interpretada de conformidade com as normas internacionais; (iii) uma atuação estatal positiva no sentido de suprir as deficiências legislativas nacionais que atentem contra as normas internacionais, v.g., editando leis para evitar a impunidade (tal como o dever de tipificar como crime o desaparecimento forçado de pessoas) ou para coibir a criação ou manutenção de obstáculos (de direito e de fato) às investigações de crimes que importem em graves violações de direitos humanos; (iv)

⁴⁶ Salienta-se que a técnica do controle de convencionalidade, construída no âmbito da comunidade internacional, esbarra em nuances e particularidades quando exercido no âmbito dos países. No Brasil, o controle está orientado pela Recomendação n° 123 do Conselho Nacional de Justiça, que recomenda aos órgãos do Poder Judiciário “a observância dos tratados e convenções internacionais de direitos humanos em vigor no Brasil e a utilização da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), bem como a necessidade de controle de convencionalidade das leis internas” (BRASIL, 2022).

Além disso, há a famosa discussão doutrinária e jurisprudencial sobre o *status* dos tratados internacionais no ordenamento jurídico brasileiro (supraconstitucional, constitucional, supralegal ou legal). Oficialmente, o Brasil adota uma controversa hierarquia tripla, definida pelo STF no Recurso Extraordinário n° 466.343. Nessa hierarquia, nenhum tratado internacional tem *status* supraconstitucional; os tratados que versam sobre direitos humanos e foram aprovados em cada casa do Congresso Nacional pelo rito do art. 5º, § 3º da CRFB/88 têm *status* constitucional; os demais tratados sobre direitos humanos têm *status* supralegal; e os tratados que não versam sobre direitos humanos são recepcionados pelo Direito Brasileiro com *status* legal. Essa questão afeta o controle de convencionalidade realizado localmente, pois, nos moldes do STF, a Constituição não se sujeita a controle convencional e nem todas as normas internacionais, dependendo de seu *status*, poderão integrar o bloco de convencionalidade para analisar certas normas domésticas. Todavia, neste estudo, considera-se o controle realizado na perspectiva internacional, a partir da qual todas as normas internacionais mais benéficas têm prevalência sobre as normas domésticas, não importando se as normas locais são oriundas da Constituição, de leis ou de atos normativos no geral.

e, a utilização do controle de convencionalidade como uma técnica que permita o devido cumprimento das decisões das cortes internacionais nos casos em que o Estado eventualmente tenha sido condenado (PEREIRA, 2017, p. 191-192).

O controle convencional é mais do que análise comparativa vertical entre as normas internacionais e as nacionais. Isso se trata, na verdade, do conceito do que seria um juízo, exame ou análise de convencionalidade. O controle, por sua vez, é uma técnica jurídica que envolve mais do que isso, a começar por seus efeitos.

4.1.1.2 Os efeitos do controle de convencionalidade

Um verdadeiro controle de convencionalidade vai, ao final do seu exame, produzir uma série de efeitos: *a)* afastar a incidência da norma doméstica no caso concreto; *b)* declarar a convencionalidade ou inconvenção em abstrato da norma interna, com relação a quais normas internacionais, e *c)* considerar a norma doméstica sem efeitos jurídicos no âmbito do sistema internacional, caso a declaração de convencionalidade seja negativa.

A técnica do controle deve sempre tentar salvaguardar a norma doméstica se o âmago de seu conteúdo não for contraditório com as normas internacionais, podendo ser conciliada com os parâmetros convencionais. Nesses casos, deve-se preferencialmente realizar a interpretação conforme aos tratados e convenções internacionais, em vez de declarar a inconvenção de uma determinada norma legal (invalidação da norma).

Algumas dessas concepções estão abarcadas por Pereira (2017, p. 197):

Ao final destas breves reflexões sobre a teoria do controle de convencionalidade, cumpre destacar que, no tocante aos seus possíveis efeitos (ou resultados), este controle pode ter: *a)* um efeito negativo (repressivo ou destrutivo), caso em que a norma doméstica incompatível com o tratado internacional terá uma aplicação mínima que resultará (i) na sua não aplicação no caso concreto, (ii) no seu completo descarte ou (iii) na sua invalidação; e também, *b)* um efeito positivo (ou construtivo), situação em que a norma nacional aplicável ao caso concreto deve ser interpretada de conformidade com aquilo que estabelece a norma internacional, cabendo aos juízes nacionais atuar nesse sentido.

Quanto aos elementos *a*, *b* e *c* do controle convencional (inaplicação no caso concreto, declaração abstrata de inconvenção e a ineficácia da norma), as lições de Mazuolli (2018, p. 68-70) resumem-nos com bastante clareza:

A norma interna que não passa pelo crivo da convencionalidade, por ser incompatível com um tratado de direitos humanos mais benéfico em vigor no Estado, será *inconvenção*. Como tal, será também *inválida* e não poderá ter

aplicação. Tal significa que poderá ter vigência, mas não terá validade (e conseqüente aplicação prática). [...] a inconvenção produz um dever judicial concreto de *inaplicação* do preceito objetado, uma vez carecer de efeitos jurídicos *ab initio*. Sendo assim, a declaração de inconvenção há de ter efeito *ex tunc* para a solução do litígio em que se apresenta, pois se a norma inconvenção não tem valor jurídico, sua invalidade se apresenta desde o momento em que foi editada. [...]

Destaque-se, por fim, que o controle de convencionalidade não atribui (constitui) inconvenção à norma, senão reconhece (declara) a inconvenção existente *ab initio*. Não há, aqui, modulação de efeitos para o futuro (*ex nunc*). Quando se declara a inconvenção de uma norma interna se reconhece que *nunca* foi ela capaz de produzir efeitos jurídicos, pelo que todos os atos que da sua aplicação decorreram serão também *inválidos*.

Nesse diapasão, a norma doméstica incompatível com as convenções internacionais é considerada nula e sem efeitos *ab initio* (MAC-GREGOR, 2015, p. 98).

A ineficácia das normas domésticas contrárias à CADH – na verdade, contrárias às normas internacionais no geral – é consequência da compreensão de que essas normas internas são incompatíveis com as obrigações internacionais assumidas pelo Estado e, por isso, “constituyen un ilícito internacional que hace responsable al Estado” (ROJAS, 2013, p. 496).

Essa ineficácia é o que Pereira (2017, p. 197-198) denomina de “paralisação dos efeitos das normas inconvenção em vigor à época do controle”.

No tocante ao efeito da interpretação conforme, este consiste em ler o direito nacional de forma adaptativa e harmonizante com o Direito Internacional; isto é, “conforme” o direito dos tratados e a jurisprudência internacional (SAGÜÉS, 2011, p. 385). As normas de direito interno precisam ser interpretadas segundo os comandos e parâmetros dos tratados de direitos humanos, “tudo para o fim de que seja o direito interno *harmonizado* com as previsões internacionais a esse respeito e com a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos” (MAZUOLLI, 2018, p. 69, grifo do autor).

Essa harmonização somente é possível se as normas legais não forem manifestamente inconvenção a tal ponto que não se possa evitar sua invalidação:

This doctrine [o controle de convencionalidade] creates the international obligation on all state parties to the ACHR to interpret any national legal instruments (the constitution, law, decrees, regulations, jurisprudence etc.) in accordance with the ACHR and with the Inter-American corpus juris more generally (also called the “block of conventionality”). Wherever a domestic instrument is manifestly incompatible with the Inter-American corpus juris, state authorities must refrain from application of this law, in order to avoid any violation of internationally protected rights (MAC-GREGOR, 2015, 93).

A interpretação conforme é um efeito do controle convencional, preferencial à declaração de inconvenção, que não invalida e retira os efeitos da norma doméstica, mas, pelo contrário, dá-lhe uma validade e uma eficácia mais específicas que o texto da norma poderia abarcar, suprindo qualquer espaço e circunstância de aplicação da norma que pudesse levar à violação de normas internacionais.

Há ainda um outro efeito interessante do controle de convencionalidade que não é um efeito repressivo, e sim preventivo: o “impedimento da criação de legislação superveniente conflitante com a norma internacional” (PEREIRA, 2017, p. 198)⁴⁷. Isto é, no processo de elaboração de novas leis, os Estados devem proceder ao juízo se este projeto de lei está de acordo com as normas internacionais.

Um outro efeito do controle de convencionalidade propriamente dito, mas que nem sempre ocorre e não é decisivo (porém importante) é o ato de recomendar ao Estado nacional a revogação ou modificação da norma inconvenção nos termos da declaração de inconvenção.

Os efeitos do controle convencional, sistematizados pela doutrina, ficam mais claros quando demonstrados na prática da jurisprudência.

4.1.2 O controle de convencionalidade na jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos

Sendo a técnica do controle de convencionalidade uma construção jurisprudencial dentro do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, compete fazer um apanhado dos julgados da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CorteIDH) que foram desenvolvendo essa teoria. Essas decisões informam o sentido histórico do controle de convencionalidade.

Sistematiza-se como a Corte Interamericana construiu e vem construindo a teoria do controle de convencionalidade no sistema regional, a partir do julgamento de seus casos.

⁴⁷ Ressalva-se que esse autor identifica dois outros efeitos do controle de convencionalidade que não são seguidos por este trabalho: um efeito repressivo de descarte da norma doméstica e um efeito construtivo de aplicação do princípio *pro homine*.

O efeito de descarte não é conceituado em nenhum momento pelo autor ao longo do seu trabalho, não se podendo entender o que é e como se diferencia da inaplicação e da invalidação, não cabendo outra consideração desse efeito senão o seu próprio descarte.

Já o princípio *pro persona* (e outros princípios que orbitam o Direito do Trabalho, o Direito Internacional, o Direito Internacional do Trabalho e/ou o Direito Internacional dos Direitos Humanos) são valores que orientam a própria interpretação convencional conforme, não se constituindo de um efeito autônomo do controle. Aliás, esses princípios orientam toda a interpretação das normas internacionais, não apenas quando a interpretação ocorre no bojo de um controle convencional.

Realizou-se uma pesquisa sobre a relação dos casos históricos da Corte Interamericana em que se observa (conforme apontado pelos internacionalistas) contribuições teóricas para a definição conceitual, elementar e característica da técnica de controle de convencionalidade.

Essa sistematização se dá reconhecendo três momentos na construção do controle convencional pela Corte: os “antecedentes históricos”, o “nascimento” e a “evolução”.

4.1.2.1 Os antecedentes históricos

Neste estudo, denominam-se de “antecedentes históricos” do controle convencional as oportunidades em que a CorteIDH realizou um exame de convencionalidade sem, contudo, identificar ainda a técnica específica do controle de convencionalidade, com toda sua carga conceitual e suas características que depois viriam a ser elaboradas pela Corte.

Os antecedentes são os exercícios, exames, análises ou juízos em sentido amplo de convencionalidade realizados pela Corte Interamericana, sem, contudo, o enquadro metódico ou sem os elementos caracterizadores da técnica de controle de convencionalidade – seja por não fazer a declaração de inconvenção em abstrato, seja por não ter todos os efeitos essenciais do controle.

A partir da apresentação sucinta de cada caso, em especial de pontos da sentença, reconhecem-se os avanços que cada precedente trouxe para que a Corte pudesse, posteriormente, passar de uma *análise* de convencionalidade para um *controle* de convencionalidade propriamente dito.

Não há consenso na doutrina e na literatura acadêmica quanto ao primeiro antecedente ou sobre a relação completa dos que seriam os antecedentes históricos do controle de convencionalidade no Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

Para Chäfer, Rios, Leivas e Gomes (2007, p. 220), antes do controle de convencionalidade, a Corte Interamericana fez exercícios, desde seu advento, para harmonizar os ordenamentos jurídicos nacionais com a Convenção Americana de Direitos Humanos. Cita como exemplo o Caso *Neira Alegria y Otros vs. Perú*, de 1995.

Esse seria o primeiro antecedente considerado pela doutrina, sobre o juízo de controle de convencionalidade, dada a data em que ocorreu a sentença pela CorteIDH.

Nesse caso, três pessoas (Víctor Neira Alegria, Edgar Zenteno Escobar e William Zenteno Escobar) foram presas “preventivamente” (assim consideradas sem o trânsito em julgado da sentença penal condenatória) por suposta prática de terrorismo, na penitenciária San Juan Bautista, alcunhada de “El Frontón”, no Peru.

Os três sujeitos apresentaram *Habeas Corpus* que foram negados, em razão das províncias de Lima, El Callao e especificamente o presídio El Frontón se encontrarem em estado de emergência e controle militar, estabelecidos pelos Decretos Supremos de nº 012-IN e nº 006-86, editados em 02 e 06 de junho de 1986. Tais Decretos não definiram expressamente exceção temporária do *Habeas Corpus*, mas a prática estatal ante a realidade dos decretos foi de não processar e negar sistemática e sumariamente os *Habeas Corpus* apresentados no período.

Como consequência, em razão de um amotinamento prisional generalizado no El Frontón, as Forças Armadas peruanas aplicaram medidas drásticas de coerção que causaram uma chacina no estabelecimento prisional. Entre os presos executados, estavam os autores do caso na Corte Interamericana.

No aludido caso, a Corte Interamericana fundamentou, para a condenação do Estado do Peru, a irregularidade dos Decretos Supremos 012-IN e 006-86 frente o artigo 7.6 da Convenção Americana de Direitos Humanos, nos termos dos parágrafos 77 e 84 da sentença:

77. Esta Corte considera que el Gobierno también infringió lo dispuesto por los artículos 7.6 y 27.2 de la Convención Americana debido a la aplicación de los Decretos Supremos 012-IN y 006- 86 JUS de 2 y 6 de junio de 1986, que declararon el estado de emergencia en las provincias de Lima y de El Callao y Zona Militar Restringida en tres penales, entre ellos el de San Juan Bautista. En efecto, si bien dichos decretos no suspendieron de manera expresa la acción o recurso de hábeas corpus que regula el artículo 7.6 de la Convención, de hecho, el cumplimiento que se dio a ambos decretos produjo la ineficacia del citado instrumento tutelar, y por tanto, su suspensión en perjuicio de las presuntas víctimas. El hábeas corpus era el procedimiento idóneo para que la autoridad judicial pudiese investigar y conocer el paradero de las tres personas a que se refiere este caso.

[...]

84. Estos criterios interpretativos son aplicables a este caso, en cuanto el control y jurisdicción de las Fuerzas Armadas sobre el Penal San Juan Bautista se tradujeron en una suspensión implícita de la acción de hábeas corpus, en virtud de la aplicación de los Decretos Supremos que declararon la emergencia y la Zona Militar Restringida (CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 1995, p. 18 e 20).

Esse caso foi a primeira vez que a Corte, mesmo que muito timidamente, analisou uma norma interna (*in casu*, os Decretos Supremos) verticalmente frente uma norma internacional (o artigo 7.6 da CADH). Todavia, a análise foi apenas uma parte da fundamentação (um reforço argumentativo secundário) para a condenação do Estado do Peru no caso concreto. Afastou-se a aplicação dos Decretos no caso, porém não se depreende dos pontos resolutivos da sentença (ou mesmo ao longo de todo o corpo da decisão), qualquer declaração de inconvencionalidade, expressão de ineficácia da norma doméstica ou recomendação de sua

revogação ou modificação (CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 1995, p. 22).

Outro antecedente do exame de convencionalidade, este mencionado por Mac-Gregor (2016, p. 14), foi o Caso *Suárez Rosero vs. Ecuador*, de 1997.

Nessa oportunidade, a Corte Interamericana julgou a licitude da prisão de Suárez Rosero pelo Estado do Equador. O cidadão havia sido preso acusado de porte de drogas para tráfico por mais de cinquenta dias sem decretação de prisão preventiva. Após, mesmo decretada, a vítima ficou presa por mais de três anos enquanto aguardava o seu processo criminal. Rosero argumentava que a sua prisão era ilícita pelo excesso de duração e pela ausência de requisitos.

O que chama a atenção em tal caso, e foi o objeto do exame de convencionalidade, é a aplicação do artigo 114 *bis* do Código Penal do Equador. Tal preceptivo legal estabelecia a duração máxima da prisão “preventiva” (antes da sentença condenatória), porém excepcionava qualquer limite máximo de duração se o crime fosse previsto na Lei sobre Substâncias Entorpecentes e Psicotrópicas.

A Corte Interamericana entendeu que o artigo 114 *bis* do Código Penal violava o artigo 2º da Convenção Americana.

Na sua decisão, a Corte afastou a incidência da norma doméstica e, indo além, nos pontos resolutivos, declarou-a inconvencional em abstrato, consoante parágrafo 110, número 5 da sentença:

Declara que o último parágrafo do artigo sem numeração, imediatamente posterior ao artigo 114 do Código Penal do Equador, é violatório ao artigo 2 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em concordância com os artigos 7.5 e 1.1 da mesma (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 1997, p. 27).

A partir do Caso *Suárez Rosero vs. Ecuador*, percebe-se a primeira vez que a CIDH realizou uma declaração de inconvencionalidade em abstrato. Contudo, ainda não estava presente a consequência jurídica da declaração que compõe a técnica atualmente (a expressão de ineficácia da norma doméstica), tampouco foi recomendada a revogação ou modificação da norma inconvencional (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 1997, p. 26-27).

O antecedente seguinte, que para Mac-Gregor (2016, p. 14), é o germe mais claro da doutrina de convencionalidade, trata-se do Caso *Barrios Altos vs. Perú*, de 2001. Foi o *leading case* sobre a inconvencionalidade das leis latino-americanas de anistia e autoanistia.

O caso tem como contexto o ataque a um imóvel no bairro *Barrios Altos*, na cidade de Lima, pelo exército peruano (esquadrão Grupo Colina), chacinando quinze opositores do governo que ali se reuniam. Após o ocorrido, o Estado do Peru anistiou em 1995 os crimes cometidos por militares, policiais e civis entre 1980 e 1995, por meio das Leis n° 26.479 e a n° 26.492. O escopo da anistia abrangeu a chacina de *Barrios Altos*.

De acordo com Mac-Gregor (2016, p. 14), a CorteIDH considerou que as leis nacionais carecem de efeitos jurídicos quando manifestamente contrárias à Convenção Americana de Direitos Humanos, bem como que a sentença do caso, em especial a declaração de inconvenção das leis de anistia peruanas, tem efeitos gerais.

É o que se extrai dos pontos resolutivos da sentença, parágrafo 51, número 4, no qual a Corte decidiu “Declarar que las leyes de amnistía N° 26479 y N° 26492 son incompatibles con la Convención Americana sobre Derechos Humanos y, en consecuencia, carecen de efectos jurídicos” (CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2001a, p. 18). Os efeitos gerais estão definidos na sentença de interpretação do caso (CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2001b, p. 6).

A partir desse último julgado, a Corte Interamericana seguia elaborando sua doutrina de controle de convencionalidade sem, ainda, tê-la construído inteiramente. Agora não só a norma inconvenção era afastada no caso concreto e a declaração de inconvenção em abstrato era feita, como a norma inconvenção era considerada ineficaz perante a Corte e a declaração de inconvenção tinha efeitos gerais (ou, porque não afirmar, efeitos *erga omnes*).

Em sequência cronológica, Mac-Gregor (2016, p. 14), assim como Menezes (2009, p. 242) e grande parte da doutrina, identificam no Caso “*La Última Tentación de Cristo*” (*Olmedo Bustos y otros*) *Vs. Chile*, também de 2001, outro marco histórico que precede a doutrina do controle de convencionalidade.

Nesse caso, a Corte julgava a censura realizada em 1988 pelo Estado do Chile sobre um polêmico filme de Martin Scorsese, chamado *La Última Tentación de Cristo*.

A censura estava fundamentada no artigo 19, número 12, da Constituição Política do Chile de 1980, que prescrevia um sistema de senso prévio para a exibição e publicidade de produções cinematográficas. Essa censura ficava a encargo do Conselho de Qualificação Cinematográfica. No caso do filme em questão, o órgão censor proibiu sua exibição no país.

Tal norma era anterior à ratificação da Convenção Americana de Direitos Humanos pelo Chile, tendo o Estado se omitido de adequar sua legislação pátria e sua Constituição para estar conforme a Convenção.

Nas considerações da Corte, parágrafo 88 da sentença, a CorteIDH entendeu que ao manter o artigo 19, número 12 da Constituição chilena, bem como o Decreto-Lei nº 679 que o regulamenta, o Estado descumpriu o dever estabelecido nos artigos 1.1 e 2 da CADH, no tocante à adequação de seu ordenamento jurídico interno à Convenção Americana. Tal entendimento foi ratificado nos pontos resolutivos, parágrafo 103, número 3 da sentença (CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2001c, p. 35 e 39).

Na sentença, parágrafo 72, a Corte também entendeu que atos e omissões dos Estados podem ser violadores da Convenção Americana e causar a responsabilidade internacional dos Estados (CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2001c, p. 29).

Assim, esse precedente da CorteIDH é importante por ser a primeira vez em que uma Constituição é objeto do controle de convencionalidade, verticalmente, bem como é a primeira vez que a Corte se posiciona sobre omissões de Estados serem inconventionais. Embora não seja a expressão utilizada pela Corte, pode-se afirmar um tipo de “inconventionabilidade por omissão” do Chile ao não adequar sua legislação interna às normas convencionais, após a superveniente ratificação delas.

No Caso *Olmedo Bustos y otros Vs. Chile*, também é interessante a disposição do parágrafo 103, número 4 da sentença (seção dos pontos resolutivos), em que a Corte Interamericana decidiu que “el Estado debe modificar su ordenamiento jurídico interno, en un plazo razonable, con el fin de suprimir la censura previa” (CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2001c, p. 39). Foi dado o prazo de seis meses a partir da notificação da sentença para que o Chile apresentasse um informe sobre as medidas adotadas. É curiosa a postura não só de recomendar a revogação ou modificação do artigo 19, número 12 da Constituição chilena e do Decreto-Lei nº 679 que o regulamenta, mas também a fixação de prazos, semelhante à técnica adotada para a inconstitucionalidade por omissão.

Russowsky (2012, p. 67) entende que essa foi a primeira vez que a Corte realizou o que chama de controle supranacional de convencionalidade, análogo ao que Chäfer, Rios, Leivas e Gomes (2007, p. 2019-220) chamam de controle de convencionalidade tradicional. Em outras palavras, referem-se ao controle realizado internacionalmente, pela própria Corte Interamericana, em oposição ao controle nacional (na classificação de Russowsky) ou interamericano (na classificação de Chäfer, Rios, Leivas e Gomes), que é realizado pelos juízes nacionais dos Estados.

Contudo, a posição de Russowsky, de que o caso em comento seria a primeira aparição do controle de convencionalidade supranacional, respeitosamente, peca por dois motivos: a) o caso ainda era um antecedente histórico, não apresentando todos os elementos

metódicos ou técnicos que integram a teoria do controle de convencionalidade, sendo que a doutrina majoritária não coloca esse caso como o marco de surgimento do controle; e *b*) houve outros casos julgados antes pela CorteIDH no sentido de um exercício de convencionalidade, não se justificando colocar o *Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile* em uma posição primária.

Isso não significa, contudo, que tal precedente não contribuiu substancialmente para a construção da doutrina do controle de convencionalidade. Legou a ideia de recomendação aos Estados para revogar ou modificar a norma inconveniente. Além disso, não deixou dúvidas de que as Constituições dos Estados, e não só a legislação infraconstitucional deles, submetem-se ao juízo convencional.

Fora os antecedentes supramencionados, que emprestaram aportes conceituais para a futura definição do controle de convencionalidade, outros julgados tiveram algum impacto na construção da doutrina de forma mais pontual, mas que ainda assim merecem ser lembrados.

Mac-Gregor (2016, p. 14) recorda o *Caso Myrna Mack Chang vs. Guatemala*, de 2003. Foi a primeira vez que a expressão “controle de convencionalidade” apareceu na CIDH, no voto do Juiz Sérgio García Ramírez. Tal caso não legou estritamente contributos valorativos ou conceituais para a técnica do controle de convencionalidade, mas deu um nome ao exercício até então realizado pela Corte Interamericana.

Nesse caso, a Corte analisou a execução sumária da vítima Myrna Mack Chang por representantes do Estado da Guatemala. As declarações feitas pelo governo do Estado com relação ao caso não eram compatíveis com as normas internacionais de direitos humanos.

A sentença dada no caso nada mais fez do que aplicar medidas de responsabilização, condenação e reparação no caso concreto. Não houve juízo de convencionalidade (nenhuma norma doméstica foi examinada na sua compatibilidade material vertical com normas internacionais, em abstrato). Ainda, não houve declaração de inconveniente das declarações do Estado (CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2003, p. 134-138).

Nesse sentido, este trabalho entende que o caso em si não é um antecedente do controle de convencionalidade, porém é um precedente a ser lembrado por ser a primeira vez que a nomenclatura é dada à técnica.

Outro caso memorável foi o *Caso Tibi vs. Ecuador*, de 2004. Ele teve como panorama de fundo uma operação antinarcoóticos equatoriana denominada de *Camarón*, na província de Guayas. Em 1995, a operação apreendeu cápsulas de cocaína em um refrigerador, e, confiando apenas na palavra do homem que foi detido pelas drogas, que indicou o Sr. Daniel Tibi como

responsável pela cocaína, a polícia prendeu este último, sem ordem judicial prévia, por 28 meses, sem direito a comunicação (RUSSOWSKY, 2012, p. 68-69).

Esse caso é constantemente mencionado na história do controle de convencionalidade porque o juiz Sergio Garcia Ramírez, no seu voto, parágrafo 3º, traçou um paralelo entre o controle de convencionalidade e o controle de constitucionalidade. Ele afirmou, na ocasião, que a tarefa da CorteIDH se assemelha com as realizadas pelos tribunais constitucionais, considerado que enquanto “los tribunales constitucionales controlan la ‘constitucionalidad’, el tribunal internacional de derechos humanos resuelve acerca de la ‘convencionalidad’ de estos actos” (CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2004, p. 115). Segundo Mac-Gregor (2016, p. 14), trata-se do primeiro registro da visão da CorteIDH como um “tribunal constitucional para a região”.

Outro julgado da Corte Interamericana que também não é um antecedente por não ter-se realizado uma análise de convencionalidade, mas trouxe contribuições pontuais para a doutrina do controle, foi o Caso *Vargas Areco vs. Paraguay*, de 2006. A CorteIDH arriscou um conceito, ainda superficial e breve do controle. Na sentença, restou definido, no parágrafo 6 do voto do Juiz Sergio Garcia Ramírez, que o controle de convencionalidade está fundado na confrontação entre o feito realizado e as normas da Convenção Americana (CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2004, p. 50).

O conceito era muito genérico e aberto ao tratar sobre “feito realizado” sem delimitar quais seriam os objetos do controle de convencionalidade – práticas estatais? Omissões estatais? Normas domésticas? – embora, pelos antecedentes da Corte, já se pudesse determinar quais seriam os objetos passíveis até então considerados. Além disso, o conceito trazido pelo Juiz Ramírez dá a entender que a compatibilidade material a que se sujeitam as normas internas fica limitada às normas da CADH, e não todos os tratados e convenções internacionais de direitos humanos do Sistema Interamericano.

Esses são os antecedentes históricos do controle de convencionalidade, que foram, caso após caso, ano após ano, legando aportes teóricos e conceituais para a definição da doutrina que sobreviria, sobre controle de convencionalidade. Embora não se concorde com a classificação de Russowsky (2012, p. 68) em seu trabalho, este trabalho concorda com a ponderação da autora de que “a Corte Interamericana de Direitos Humanos constrói, caso a caso, os conceitos determinantes do controle de convencionalidade”. Somam-se a esses casos (os antecedentes), aqueles em que a CorteIDH não fez juízo convencional, mas mencionou o mesmo, realizando posicionamentos que legaram contributos pontuais para a temática.

4.1.2.2 O nascimento

Por sua vez, insta expor o precedente histórico que se considera o marco inicial do controle de convencionalidade no sistema interamericano: o primeiro caso julgado pela Corte a partir de uma técnica verdadeira de controle convencional.

O “nascimento” do controle de convencionalidade propriamente dito é muitas vezes atribuído ao Caso *Almonacid Arellano y otros vs. Chile*, de 2006. É a doutrina de Mac-Gregor (2016, p. 15).

Na ocasião, a Corte Interamericana julgava a falta de investigação e punição dos soldados do exército responsáveis pela execução do senhor Almonacid Arellano, político comunista perseguido pela ditadura militar chilena, em razão da aplicação do Decreto Lei nº 2.191, lei de anistia do Chile.

Seguindo o precedente do Caso *Barrios Altos vs. Peru*, a Corte Interamericana reiterou que são inadmissíveis as disposições legais de anistia e de prescrição que resultem na exclusão da responsabilidade (PRADAL, 2008, p. 50), sinalizando que o Decreto Lei nº 2.191 era incompatível com a Convenção Americana de Direitos Humanos.

No parágrafo 119, a CIDH declarou que o referido Decreto Lei e sua aplicação “son manifiestamente incompatibles con la letra y el espíritu de la Convención Americana” (CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2006a, p. 51), ou seja, inconventionais. De acordo com Mac-Gregor (2016, p. 15), “la Corte IDH declaró la nulidad *ab initio* del referido decreto ley”. A Corte decidiu no mesmo parágrafo 119 da sentença que “el Decreto Ley No. 2.191 carece de efectos jurídicos y no puede seguir representando un obstáculo para la investigación de los hechos que constituyen este caso” (CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2006a, p. 51-52), com base na consequência do controle de convencionalidade, de tornar ineficaz a norma inconventional.

Até então, o caso não trouxe nenhuma inovação técnica quanto aos antecedentes históricos, reunindo as características até então desenvolvidas para o controle de convencionalidade. Porém, é no parágrafo 124 da sentença, que o controle de convencionalidade ganha corpo e um conceito mais sofisticado:

124. (...) Cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer una especie de “control

de convencionalidad” entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana (CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2006, p. 53).

Pradal (2008, p. 52) identifica nesse trecho que a CorteIDH afirma o dever do Poder Judiciário dos Estados de realizarem um controle de convencionalidade, o que é uma obrigação que se violada se embarca na responsabilidade internacional dos Estados por atos ou omissões de qualquer de seus órgãos que dê origem a violações de direitos humanos.

A menção do Caso *Almonacid Arellano y otros vs. Chile* como julgado primogênito do controle de convencionalidade na Corte Interamericana não é unânime. Sagüés (2012, p. 380) entende que o surgimento do controle de convencionalidade no sistema americano se deu com os Casos *Tibi vs. Equador* e *Myrna vs. Guatemala*. Russowsky (2012, p. 69) compreende que o controle de convencionalidade no sistema americano ganha corpo efetivamente com os Casos *Almonacid Arellano e outros vs. Chile, Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú* e *Radilla Pacheco vs. México*, conjuntamente. Chäfer, Rios, Leivas e Gomes (2007, p. 221) entendem que o controle de convencionalidade no sistema interamericano já existia (no modelo tradicional), mas seu modelo interamericano surgiu com o Caso *Almonacid Arellano e outros vs. Chile*.

Mazzuoli (2018, p. 43) vai ao encontro de Mac-Gregor e compreende que o Caso *Almonacid Arellano e outros Vs. Chile* é o julgamento que “inaugurou formalmente a doutrina do controle interno de convencionalidade no âmbito do Continente Americano”. Nessa mesma linha, Torelly (2017, p. 332) defende que “O primeiro contorno jurisprudencial do controle de convencionalidade pela Corte Interamericana, fora das manifestações individuais, foi delineado no Caso *Almonacid Arellano vs. Chile*”. A doutrina majoritária caminha nessa direção, a exemplo também de Caletti (2016, p. 198).

Neste estudo, entende-se que o caso em questão foi o surgimento da doutrina do controle de convencionalidade na CIDH, porque a Corte, em um único caso, reuniu todos os elementos e efeitos caracterizadores do controle que esparsamente vinha construindo (exame de compatibilidade material vertical, inaplicação no caso concreto, declaração de inconvenção em abstrato e consequência de ineficácia), utilizou a nomenclatura da técnica, desenvolveu um conceito mais substancial dela e mencionou todos os objetos de controle que até então a Corte vinha considerando (atos e omissões estatais e normas jurídicas internas). Outrossim, na ocasião, a Corte trouxe a tal omissão inconvenção (não com essa

terminologia), afirmando que os Estados tinham a obrigação de suprimir normas e práticas de qualquer natureza que implicassem violação das normas, direitos e garantias previstas na Convenção Americana (MENEZES, 2009, p. 260).

Nesse julgado, a Corte trouxe pela primeira vez a ideia que futuramente ficou classificada como “obrigação positiva do controle de convencionalidade”, a qual significa que o Estado deve interpretar suas normas internas segundo a CADH (papel interpretativo das normas convencionais de direitos humanos) e deve editar normas e desenvolver práticas concretizadoras dos direitos, disposições e garantias internacionais.

No Caso *Almonacid Arellano e outros vs. Chile*, a Corte, que até então baseou seu controle de convencionalidade (quase) exclusivamente na Convenção Americana, veio expressamente se manifestar que outros tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos poderão servir de parâmetro para o controle, constituindo pela primeira vez o que ficou denominado pela literatura acadêmica de “bloco de convencionalidade”. Dentre exemplos de outros parâmetros para o controle além da Convenção Americana de Direitos Humanos, estão: o Pacto San José da Costa Rica, o Protocolo de São Salvador, o Protocolo de Abolição da Pena de Morte e a Convenção de Belém do Pará (RUSSOWSKY, 2012, p. 70).

Além disso, a CorteIDH, que até então tinha se voltado ao Poder Legislativo e ao Poder Executivo na responsabilização internacional por normas internas incompatíveis, pela primeira vez trazia a obrigação do Poder Judiciário de respeitar e aplicar as normas internacionais de direitos humanos nos seus julgamentos, inclusive afastando a incidência de normas internas incompatíveis, em um controle de convencionalidade interno de cada Estado. É nesse julgado que surge, além do controle de convencionalidade judicial concentrado internacional exercido pela Corte, a exigência de um controle de convencionalidade judicial difuso interno dos Poderes Judiciários dos Estados-membros do Sistema Interamericano.

Considerando tudo isso, é nesse julgado que nasceu a doutrina autêntica do controle de convencionalidade dentro do Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

Entretanto, a doutrina, após consolidada pelo caso em comento, não deixou de avançar e de ter novos contornos nos julgados seguintes da CorteIDH. Tais desdobramentos serão abordados no próximo subcapítulo, que trata da evolução da doutrina de controle.

4.1.2.3 A evolução

Após consolidar sua doutrina, modelo e técnica de controle de convencionalidade, a Corte Interamericana de Direitos Humanos foi cada vez mais progredindo e ampliando sua

doutrina, dando novas nuances, nos julgamentos dos casos posteriores ao *Almonacid Arellano e outros Vs. Chile*.

No Caso *Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú*, de 2006, a Corte julgou um caso de “autogolpe” de Estado. Por meio de resoluções (em especial a Resolución 1239-A-CACL), a *Comisión Administradora del Patrimonio del Congreso de la República*, formada pelo *Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional* de Fujimori (na ditadura que viria a se instaurar no Peru) exonerou em massa servidores e dispensou funcionários do Congresso, no número total de 1.110. 257 vítimas entre elas foram os autores do caso na Corte (PRADAL, 2008, p. 61).

No caso, as resoluções e o Decreto Ley N° 25640, em especial seu art. 9°, impediam a impugnação pelos servidores e funcionários sobre sua respectiva exoneração e dispensa, não sendo possível recurso nas vias administrativa e judicial do país.

Na oportunidade, na seção das Considerações da Corte, parágrafo 128, a CorteIDH explicitou que o controle de convencionalidade interno dos Estados, aquele realizado pelo Poder Judiciário, procede “de ofício”, sem necessidade de solicitação das partes, e que deve ser exercido dentro das regras de competências, regras processuais e outros pressupostos formais e materiais de admissibilidade e mérito do país respectivo (CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2006b, p. 47).

De sua banda, no Caso *Boyce y otros vs. Barbados*, de 2007, a Corte Interamericana analisou a previsão legislativa de pena de morte obrigatória para qualquer caso de homicídio, disposta no artigo 2° da Ley de Delitos contra Las Personas de 1994 de Barbados. A Corte também analisou o artigo 26 da Constituição de Barbados, que imunizava as leis pré-constitucionais de juízos de incompatibilidades (inconstitucionalidade e/ou inconvenionalidade).

A CorteIDH declarou, no parágrafo 55 da sentença, que o artigo 2° da Ley de Delitos contra Las Personas de 1994 de Barbados é incompatível com o artigo 4.2 da Convenção Americana de Direitos Humanos (CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2007, p. 16).

No parágrafo 72, a Corte considerou esse dispositivo legal *per si* contrário à CADH e recomendou sua supressão ou eliminação do ordenamento jurídico de Barbados (CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2007, p. 21).

No parágrafo 138, parágrafo 8 (pontos resolutivos da sentença), a CorteIDH recomendou a Barbados a expurgação do o artigo 26 de sua Constituição (CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2007, p. 39).

Segundo Mac-Gregor (2016, p. 16), esse julgado evoluiu a doutrina de controle de convencionalidade no sistema interamericano, pois, em que pese já havia o entendimento de que normas constitucionais eram passíveis de controle convencional, e precedentes tratando que ações e omissões e normas jurídicas internas, no geral, submetem-se ao controle; nesse caso, a Corte manifestou expressamente que todas as normas do sistema jurídico nacional, incluídas as normas constitucionais, são sujeitas ao controle de convencionalidade. Ou seja, as normas interamericanas de direitos humanos se encontram acima hierarquicamente de toda e qualquer norma doméstica dos Estados.

Por sua vez, no Caso *Radilla Pacheco vs. México*, de 2009, a Corte Interamericana foi convocada a julgar o desaparecimento forçado de Radilla Pacheco por parte das *Fuerzas Armadas Mexicanas*. Consoante parágrafo 271 da sentença, também era analisada a compatibilidade material com a Convenção Americana do art. 13 da Constituição do México e o art. 57, II do Código de Justiça Militar do México, ambos preceptivos legais que apontavam que o desaparecimento forçado de Radilla Pacheco deveria ser julgado pela jurisdição militar e não comum (INTER-AMERICAN COURT OF HUMAN RIGHTS, 2009, p. 77-78).

Nos parágrafos 340 a 342 (INTER-AMERICAN COURT OF HUMAN RIGHTS, 2009, p. 95), a Corte entendeu que o art. 57, II do Código de Justiça Militar do México é incompatível com a Convenção Americana de Direitos Humanos. Quanto ao art. 13 da Constituição do México, a Corte entendeu não ser necessária a sua reforma, bastando que o dispositivo fosse interpretado à luz dos princípios da jurisprudência da Corte Interamericana:

341. Therefore, it is necessary that the constitutional and legislative interpretations regarding the material and personal competence criteria of military jurisdiction in Mexico be adjusted to the principles established in the jurisprudence of this Tribunal, which have been reiterated in the present case (supra paras. 272 through 277) (INTER-AMERICAN COURT OF HUMAN RIGHTS, 2009, p. 77-95).

Nos pontos resolutivos, parágrafos 10 e 11 (INTER-AMERICAN COURT OF HUMAN RIGHTS, 2009, p. 106), a Corte definiu as medidas a serem adotadas pelo Estado do México para reparar a situação. Entre elas, inclui-se a reforma legislativa do art. 57, II do Código de Justiça Militar do México e do art. 215-A do Código Criminal Federal mexicano, de maneira a passar a prever que crimes análogos fossem julgados em tribunal comum.

Assim, além de ser um exercício do controle de convencionalidade (afastamento da aplicação da norma inconveniente no caso concreto, declaração de inconveniência em abstrato, expressão de ineficácia e, ainda, recomendação de alteração/supressão da norma

inconvenional no ordenamento doméstico), a Corte Interamericana evidenciou que não só o afastamento, a alteração ou a supressão da norma doméstica inconvenional garante os direitos da CADH (nos casos de incompatibilidade material), ou mesmo que não só a recomendação de criação de norma interna para efetivar norma convencional garante os direitos da Convenção Americana (nos casos de omissão), mas também, se a norma doméstica não for *per si* inconvenional em sua disposição, mas sim sua aplicação ou interpretação pelo Estado seja, que ela deve ser interpretada segundo a Convenção Americana e a jurisprudência da CorteIDH (situação do art. 13 da Constituição mexicana) (MAC-GREGOR, 2016, p. 17).

Nos termos do parágrafo 339 da sentença, “the Judiciary shall take into consideration not only the treaty but also the interpretation the Inter-American Court, final interpreter of the American Convention, has made of it” (INTER-AMERICAN COURT OF HUMAN RIGHTS, 2009, p. 39).

Nesse sentido, surge a possibilidade da “interpretação conforme” no âmbito convencional interamericano.

Mais recentemente, houve o Caso *Gelman vs Uruguai*, de 2011, outro julgamento de desaparecimento forçado pela Corte, dessa vez da Sra. Maria C. Gelman.

Em tal julgamento, no parágrafo 239 da sentença, a Corte entendeu que todas as instâncias democráticas devem primar um controle de convencionalidade, “que é função e tarefa de qualquer autoridade pública e não apenas do Poder Judiciário” (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2011, p. 68). Analisando tal parágrafo Mac-Gregor (2016, p. 18) vê a afirmação da Corte Interamericana de que “El control de convencionalidad debe impactar la labor del poder legislativo en la creación de normas, las cuales deben ser consistentes con el corpus juris interamericano”.

Em outras palavras, a doutrina do controle na CIDH evoluiu para dirigir o controle de convencionalidade interno dos Estados não só ao Poder Judiciário, já expressado desde o Caso *Almonacid Arellano e outros vs. Chile*. O Poder Legislativo, no seu processo de elaboração das leis, deveria se atentar à Convenção Americana e à jurisprudência da Corte.

Aplicada uma analogia ou simetria do controle de constitucionalidade ao controle de convencionalidade, tal precedente da Corte parece indicar a concepção de uma espécie de “controle de convencionalidade político prévio”.

Por meio dos casos supervenientes à criação da técnica (os casos evolutivos), a Corte aperfeiçoou o controle de convencionalidade, de maneira a garantir a maximização da eficácia da Convenção Americana, da sua proteção e de sua garantia. Para tanto, ampliou as hipóteses de ocorrência, os efeitos e as instâncias responsáveis pelo controle de convencionalidade.

Diante de tudo o exposto, percebe-se que do Caso *Neira Alegria y Otros vs. Perú*, de 1995, até o *Caso Gelman vs Uruguai*, de 2011, foi possível tecer um breve histórico da construção da doutrina do controle de convencionalidade pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, no contencioso do Sistema Interamericano.

4.2 O CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE NO NOVO PARADIGMA DO DIREITO INTERNACIONAL PÚBLICO

Contemporaneamente, reluz um movimento expansionista e pragmático do Direito Internacional Público que deixa sombras sobre o antiquado e obsoleto princípio da soberania dos Estados e ideias correlatas. Esse princípio, bem como a autonomia da vontade e a relatividade dos contratos (ou dos tratados), que limitavam o cumprimento das obrigações internacionais, embora subsistam, não são mais a base paradigmática do Direito Internacional.

Os sistemas jurídicos internacionais (ONU, OEA, OIT...) têm buscado sempre o seu fortalecimento para suprir as lacunas das inexistentes coercitividade e autoexecutoriedade das normas internacionais.

Efetividade. Esta é a “palavra da vez”.

O Direito Internacional Público atual, orientado para tornar mais efetivos os direitos internacionais, em maximizá-los, desenvolveu uma tendência maior a determinadas posturas:

- a) maior responsabilização internacional dos Estados por omissão em casos de violação de direitos humanos por particulares ou agentes públicos;
- b) reconhecimento de direitos internacionais consuetudinários e/ou implícitos (para além do texto dos tratados) pelo exercício hermenêutico dos órgãos jurisdicionais ou consultivos;
- c) maior garantia da proteção do ser humano na ordem internacional;
- d) ampliação e reforço dos exercícios de supervisão e monitoramento internacionais dos direitos humanos, inclusive cobrando posturas de países por meio da prática internacional e diplomacia;
- e) realização de campanhas que estimulam determinadas práticas nacionais e sugerem e recomendam certas políticas aos Estados que concretizam direitos humanos nos *standards* internacionais, chamadas de “agendas”, como a “Agenda 2030” da ONU é a “Agenda do Trabalho Decente” da OIT;

f) atribuição de maiores responsabilidades aos Estados na realização dos direitos humanos (p.ex. a ideia de controle de convencionalidade difuso jurisdicional interno) e demanda por maior cooperação dos Estados⁴⁸;

g) maior manejo do *jus cogens* e a ideia de obrigações *erga omnes*⁴⁹ em detrimento da voluntariedade dos Estados nos tratados internacionais;

Essas iniciativas (e outras) evidenciam que o Novo Direito Internacional Público busca a efetividade dos direitos humanos como a grande questão contemporânea, mesmo que isso implique em uma intervenção maior nas políticas e nas leis das Nações.

Crivelli (2010, p. 77) também percebe esse grande dilema contemporâneo que cerca o estudo e a prática do Direito Internacional Público – a eficácia e a efetividade das normas internacionais –, o que chama de *enforcement law*.

A evolução do conceito e da técnica do controle de convencionalidade pela Corte Interamericana nos últimos anos, ampliando suas instâncias e hipóteses de aplicação, e com efeitos mais contundentes, é um exemplo desse movimento expansionista pela efetividade que perpassa o novo paradigma geral do Direito Internacional Público.

Assim, entender o controle de convencionalidade dentro do panorama da efetividade, nessa nova realidade do Direito Internacional, é crucial para um exercício adequado dessa técnica.

Nesse contexto, o lema da efetividade também se verifica no caráter prático e pragmático com que a Corte Interamericana de Direitos Humanos da OEA e o Comitê de Liberdade Sindical da OIT têm julgado as normas, atuações e omissões internas sob a luz das normas internacionais. Verifica-se também na definição da CorteIDH sobre o conceito de “proteção adequada”, bem como no fortalecimento das obrigações positivas dos Estados e na dispensa da teoria da margem de apreciação.

Todos esses elementos do paradigma contemporâneo do Direito Internacional Público enriquecem e transformam a semântica do controle de convencionalidade.

⁴⁸ Luciane Cardoso Barzotto (2007, p. 209), ao tratar da sua visão dos direitos trabalhistas como direitos humanos, traz que os direitos humanos laborais são direitos que “não podem ser suportados singularmente, apenas por um indivíduo ou instituição, ou somente pelos Estados. Pretende-se a atuação dos Estados nacionais para alcançar estes objetivos, promovendo-os mediante uma cooperação subsidiária”.

⁴⁹ As obrigações *erga omnes* são exigências de respeito e garantia de valores essenciais da comunidade internacional. Todo e qualquer Estado estão obrigados cumpri-los e de exigir o seu respeito (RAMOS, 2016, p. 65), independentemente da ratificação de tratados que declarem ou protejam esses valores.

4.2.1 O fortalecimento das obrigações positivas dos Estados

Nos primórdios dos direitos humanos (1ª geração), pensou-se neles enquanto direitos individuais de defesa; ou seja, direitos que os cidadãos seriam titulares e que demandariam uma abstenção do Estado de qualquer atitude ou ação que pudesse violar estes direitos. Os direitos declarados na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, por exemplo, tinham esse pensamento individual e liberal de não intervenção estatal (ideia de *respeito* dos direitos por parte do Estado), limitando o poder do monarca absolutista.

Na primeira metade do século XX, os direitos humanos, mais amadurecidos na roupagem de uma teoria dos direitos fundamentais, começaram a ser entendidos em mais de uma função, sobretudo diante da 2ª geração de direitos humanos (sociais). A teoria dos direitos fundamentais passou a informar que esses direitos têm a função de defesa ou de liberdade (negativa), mas também a *função de prestação social* (positiva). Nesta função, inserem-se as *obrigações positivas dos Estados na ordem internacional*, também chamadas de *obrigações de garantia* ou *obrigações de progressividade*.

Ramos (2016, p. 134) resume bem a diferença entre as obrigações de respeito (que consagram a função negativa dos direitos humanos) e as obrigações de garantia (que atendem à função positiva dos direitos humanos) dos Estados:

Essa obrigação de *respeito* concretiza uma obrigação de não fazer, que se *traduz na limitação do poder público em face dos direitos do indivíduo*. Como já assinalou a Corte Interamericana, o exercício da função pública tem limites que derivam dos direitos humanos, atributos inerentes à dignidade humana e, em consequência, superiores ao poder do Estado. Ainda segundo a Corte Interamericana, trata-se de dever de caráter eminentemente negativo, um dever de abster-se de condutas que importem em violações de direitos humanos.

Já a obrigação de *garantia* concretiza *uma obrigação de fazer*, que consiste na organização, pelo Estado, de estruturas e procedimentos capazes de prevenir, investigar e mesmo punir toda violação, pública ou privada, dos direitos fundamentais da pessoa humana, mostrando a faceta objetiva desses mesmos direitos.

Conforme a definição de garantia estatal supracitada, trata-se de uma prestação jurídica. O aparato estatal deve adotar uma legislação que assegure o direito e adotar mecanismos de prevenção de violações e de remédios (p.ex. remédios processuais). Uma definição parecida dessas obrigações de garantia no nível internacional é sistematizada por Montejo (2009, p. 358):

Las medidas, por su lado, también están sujetas a una serie de lineamientos. Su adopción debe producirse dentro de un plazo razonable desde la entrada en vigencia

el instrumento internacional en el ordenamiento interno. Deben derogar, modificar o reformar la legislación para hacerla acorde a los derechos y las libertades recogidos en el instrumento internacional. Deben aprobar la legislación que asegure el respeto, la protección y el cumplimiento de los derechos y de las libertades recogidos en el instrumento internacional. Deben suprimir las prácticas que entrañen una violación de los derechos y las libertades recogidos en el instrumento internacional. Por último, están obligadas a ofrecer recursos jurídicos internos efectivos, que aseguren la protección de los derechos y las libertades recogidos en el instrumento internacional.

Antonio Augusto Cançado Trindade (2003, p. 446-447) explica que, historicamente, criou-se a distinção categorial entre os direitos humanos de 1ª geração (individuais e civis) para os direitos humanos de 2ª geração (sociais, econômicos e culturais) com base no tipo de obrigação que se impunha aos Estados. Para os direitos humanos individuais e liberais, uma obrigação de abstenção (negativa) e, para os direitos sociais, econômicos e culturais, obrigações de progressividade (positivas). No entanto, o próprio autor coloca que, desde a época de elaboração do Pacto de Direitos Civis e Políticos e do Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, reconhece-se que tal distinção não é absoluta, pois no Pacto de Direitos Civis e Políticos há obrigações de progressividade (positivas) e no pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, obrigações de abstenção (negativas).

O autor elucida que, posteriormente, com a Proclamação de Teerã da ONU na I Conferência Mundial de Direitos Humanos de 1968, e depois a Resolução 31/130 de 1977 da Assembleia Geral da ONU, promoveu-se o entendimento pela não compartimentalização dos direitos de 1ª geração e dos direitos de 2ª geração, e sim pela indivisibilidade, a interação e a complementariedade das duas categorias (TRINDADE, 2003, p. 452-453).

Essa perspectiva da indivisibilidade – e interdependência – das duas categoriais de direito também foi consagrada no âmbito da OIT, no mesmo período histórico, a partir da Resolução sobre os direitos sindicais e sua relação com as liberdades civis de 1970. Aliás, o princípio da liberdade sindical, pela sua complexidade e multiplicidade de dimensões semânticas e ontológicas, contempla tanto direitos individuais, liberais e civis quanto direitos sociais e coletivos (conforme já se viu no subcapítulo “3.1 O CONCEITO E AS DIMENSÕES DA LIBERDADE SINDICAL”), de sorte que não se pode afirmar que a liberdade sindical opera apenas com obrigações negativas de abstenção, ou somente com obrigações positivas de atuação dos Estados.

Montejo (2009, p. 352) entende que a linearidade entre, de um lado, 1) direitos individuais de 1ª geração com funções de defesa e obrigações estatal de respeito; e de outro lado, 2) direitos sociais de 2ª geração com funções prestacionais e obrigações estatais de garantia; é uma classificação falha. Há direitos tradicionalmente incluídos no rol de 1ª geração

que têm função prestacional, e direitos incluídos na lista de 2ª geração – como a liberdade sindical –, com função principal de defesa:

el carácter prestacional (obligaciones de dar o hacer) atribuido a los derechos sociales también puede ser reconocido en la gran mayoría de los derechos civiles y políticos. Por ejemplo, el derecho al debido proceso o a la participación política requieren de la acción prestacional estatal para su ejercicio. Asimismo, el carácter prestacional no es un rasgo que se encuentre en todos los derechos sociales: ocurre con la libertad sindical o la huelga, que exigen la no interferencia del Estado para su ejercicio.

Os direitos trabalhistas, com uma natureza mista que refuta a classificação dos direitos em gerações, pugnam por obrigações estatais tanto de respeito (proibições de lesões ou violações, abstenções) quanto de garantia (prestações):

Si bien existe un tronco común de nacimiento entre los derechos laborales y los derechos sociales, la propia evolución jurídica ha ido perfilando diferencias que merecen resaltarse. La visión tradicional considera que el carácter prestacional es el rasgo definidor de los derechos sociales, pero esta postura entra en conflicto con la naturaleza de una serie de derechos laborales, tales como la libertad de trabajo o la libertad sindical, respecto de los cuales la obligación principal es la no interferencia del Estado o de terceros en su ejercicio. Desde esa visión, se trataría de derechos civiles en lugar de derechos sociales. Este tipo de dificultades reside en que se pretende someter a los derechos laborales a los rígidos parámetros de los derechos de igualdad, en contraposición con los derechos de libertad. Los derechos sociales son derechos de libertad con raigambre igualitaria; superan la falsa contraposición entre derechos de libertad y derechos de igualdad. Los derechos laborales gozan de una naturaleza «mixta» o «doble» que explica la existencia de derechos con expectativas negativas o positivas, panorama en el que a unos les corresponden prohibiciones de lesión y a otros, obligaciones de prestación (MONTEJO, 2009, p. 354).

Conforme antecipado por Montejo, o princípio da liberdade sindical, enquanto conjunto de direitos e liberdades na ordem internacional, tem essa dupla função de defesa e de prestação. Uriarte (2013, p. 11) reconhece as obrigações de garantia no contexto da liberdade sindical, compreendendo que decorrem do princípio protetor:

A intervenção estatal para garantir e promover a liberdade sindical também encontra respaldo no princípio protetor, uma vez que este princípio demanda uma intervenção estatal (pela via jurídico-legal, pela via político-administrativa e outras) compensando heteronormativamente a desigualdade material da relação do trabalho. Sem as declarações de direitos pela legislação e instituição de garantias de diversas ordens pelo Estado, o sobrepoder do capital e do empregador
O princípio protetor deriva da necessidade de proteger a parte mais frágil da relação de poder do trabalho (o trabalhador), para “restabelecer a igualdade ou ao menos reduzir ou compensar a desigualdade constatada. Diferentemente do direito civil, que supõe a igualdade e, portanto, se abstém, no direito do trabalho se constata uma desigualdade e se intervém para corrigi-la. Assim, o fundamento da proteção do trabalhador é a situação de desigualdade em que se encontra. No fundo, o princípio protetor deriva da igualdade, ainda que não da igualdade formal e teórica liberal, senão da desigualdade compensatória ou igualação. Do mesmo modo que os demais

princípios do Direito trabalhista poderiam deduzir-se do de proteção, este também pode ser deduzido do de igualdade”.

Segundo Martinez (2013, p. 124-125), a liberdade sindical implica em comportamentos negativos e condutas positivas. Para o jurista, não há direito fundamental com contornos exclusivamente abstencionistas ou prestacionais. Quanto à liberdade sindical, o Estado tem a obrigação de não interferência nas entidades sindicais e, simultaneamente, o dever de impedir violações a esse direito por parte de terceiros.

Sayonara Grillo Coutinho Leonardo da Silva (2003-2004, p. 313-314) também reconhece que a liberdade sindical, enquanto direito humano reconhecido internacionalmente, tem uma dupla função de abstenção e de prestação:

Além de gerar os vínculos negativos típicos dos direitos de liberdade, a liberdade sindical gera pretensões positivas, que precisam ser asseguradas por técnicas que vinculem as normas produzidas não só pelo âmbito de sua forma, como também por seu conteúdo.

[...]

A compreensão da liberdade sindical padece da concepção abstencionista, na qual os direitos de liberdade geram apenas deveres de não intervenção. O catálogo clássico das dimensões da liberdade sindical não avança para além da abstenção. Assim, não se pode obstar a fundação de um sindicato (liberdade de fundação); não se pode impedir a sindicalização individual (liberdade de adesão sindical), o Estado deve abster-se de interferir na vida sindical (liberdade de atuação), não podendo impedir a afiliação de uma entidade a outra entidade sindical.

Ainda que, aparentemente, vários direitos se caracterizem como instituidores de obrigações negativas, de fato exigem uma intensa atividade estatal para que os particulares não interfiram nesta liberdade ou reparem a liberdade dos particulares garantida pelos direitos.

Haja vista que a liberdade sindical tem uma dimensão dentro dos direitos sociais⁵⁰, Sayonara Grillo Coutinho Leonardo da Silva (2003-2004, p. 315) entende que a liberdade sindical, assim como os direitos sociais no geral, precisa da “interferência do Estado organizando serviços e disponibilizando recursos financeiros para sua implementação”, sendo que não só a atuação positiva do Estado assegura a efetividade dos direitos sociais, como “também a não interferência estatal pode ser condição para sua efetividade”. Assim, registra-se o duplo aspecto obrigacional do Estado: positivo e negativo.

Para a autora (SILVA, 2003-2004, p. 317-318), a obrigação negativa (de respeitar) e as obrigações positivas (que dependendo da classificação doutrinária podem ser resumida em obrigações de garantia, ou divididas em obrigações de garantia e de satisfação, ou ainda de

⁵⁰ Para tanto, ver capítulo “3.1 O CONCEITO E AS DIMENSÕES DA LIBERDADE SINDICAL”.

garantia, proteção e promoção, porém todas abarcando ideias similares) são todas “necessárias para a efetividade dos direitos sindicais e do princípio da liberdade sindical”.

Nessa linha de pensamento, há de se ressaltar que a liberdade da atividade sindical necessita uma série de garantias frente ao empregador, ao Estado e até mesmo aos demais trabalhadores (RUPRECHT, 1995, p. 228).

A obrigação de garantia estabelece que o Estado não só deve omitir-se de violar ou impedir a realização da plena liberdade sindical, mas também tutelá-la. A tutela específica estatal para proteção da liberdade sindical é o que defende os trabalhadores e os sindicatos contra condutas antissindicais de terceiros (principalmente os empregadores).

Consoante Alfredo Villavicencio Rios (2011, p. 47), a tutela específica da liberdade sindical pelo Estado é de importância para o exercício real dessa liberdade, sem a qual poder-se-ia afirmar que a liberdade sindical não existiria, não tendo possibilidade alguma de “sobreviver às represálias cotidianas e eficazes” por parte dos empregadores.

O princípio da liberdade sindical é uma diretriz ou comando jurídico instigador que determina que o conteúdo e objetivo normativos do ordenamento jurídico estipulem “garantias mínimas à estruturação e atuação dos sindicatos, sob pena de não poderem cumprir seu papel de real expressão da vontade coletiva dos respectivos trabalhadores” (DELGADO, 2019, p. 86).

O autor pontua mais:

O princípio da liberdade associativa e sindical determina, portanto, coerentemente, o implemento de regras jurídicas assecuratórias da plena existência e potencialidade do ser coletivo obreiro. Registre-se, a propósito, que não há qualquer antinomia entre a fixação de plena liberdade e autonomia ao sindicalismo com o implemento de garantias legais assecuratórias da mais larga e transparente representatividade sindical e o mais eficaz dinamismo reivindicativo das entidades sindicais obreiras (DELGADO, 2019, p. 88-89).

Em sentido análogo, Jean-Michel Servais (2011, p. 129) afirma que a implementação de direitos sociais requer medidas legais. Essas medidas são não só a existência de uma legislação protetora ou de instrumentos judiciais e sanções (garantia jurídica), como também a presença de políticas públicas e programas sociais adequados à aplicabilidade dos direitos.

Desde os primeiros tratados internacionais de direitos humanos, prevê-se obrigações positivas dos Estados perante a ordem internacional.

O art. 8, §1º, n. 1 do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos e Culturais (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1966b) não só declara os direitos sindicais, mas a obrigação dos Estados de garanti-los.

O art. 2º, n. 1 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos traz a obrigação dos Estados de garantirem os direitos reconhecidos no pacto (entre os quais se situam os direitos sindicais declarados no art. 22). Essa garantia se dá não apenas com remédios processuais (conforme n. 3 do mesmo artigo), mas também com a adoção de medidas legislativas e de outras naturezas destinadas a tornar *efetivos* os direitos:

1. Os Estados Partes do presente Pacto comprometem-se a respeitar e a garantir a todos os indivíduos que se achem em seu território e que estejam sujeitos a sua jurisdição os direitos reconhecidos no presente Pacto, sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, situação econômica, nascimento ou qualquer outra condição.
2. Na ausência de medidas legislativas ou de outra natureza destinadas a tornar efetivos os direitos reconhecidos no presente Pacto, os Estados Partes do presente Pacto comprometem-se a tomar as providências necessárias com vistas a adotá-las, levando em consideração seus respectivos procedimentos constitucionais e as disposições do presente Pacto.
3. Os Estados Partes do presente Pacto comprometem-se a:
 - a) Garantir que toda pessoa, cujos direitos e liberdades reconhecidos no presente Pacto tenham sido violados, possa dispor de um recurso efetivo, mesmo que a violência tenha sido perpetrada por pessoas que agiam no exercício de funções oficiais;
 - b) Garantir que toda pessoa que interpuser tal recurso terá seu direito determinado pela competente autoridade judicial, administrativa ou legislativa ou por qualquer outra autoridade competente prevista no ordenamento jurídico do Estado em questão; e a desenvolver as possibilidades de recurso judicial;
 - c) Garantir o cumprimento, pelas autoridades competentes, de qualquer decisão que julgar procedente tal recurso (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1966a).

Os arts. 1º e 2º da Convenção Americana de Direitos Humanos trazem a obrigação dos Estados de garantirem os direitos reconhecidos na Convenção (dentre eles, a liberdade de associação sindical declarada no art. 18). O art. 1º da CADH repete de certa forma a ideia do art. 2º, n. 1 do PIDCP; e o art. 2º da CADH reitera a ideia do art. 2º, n. 2 do PIDCP quanto a necessidade de adoção de medidas legislativas e de outras naturezas destinadas a tornar efetivos os direitos humanos (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1969).

A obrigação positiva de garantia também se encontra no artigo 26 da CADH, reformado pelo Protocolo de Buenos Aires de 1994. Segundo esse preceptivo,

Os Estados-Partes comprometem-se a adotar providências, tanto no âmbito interno como mediante cooperação internacional, especialmente econômica e técnica, a fim de conseguir progressivamente a plena efetividade dos direitos que decorrem das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, constantes da Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires, na medida dos recursos disponíveis, por via legislativa ou por outros meios apropriados (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1969).

O art. 3º do Protocolo de San Salvador (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1988) enuncia a mesma regra geral da garantia dos direitos declarados no tratado, que os tratados internacionais anteriormente citados contêm. Porém, é na sua formulação da obrigação estatal positiva de garantia dos direitos humanos (arts. 1º e 2º do Protocolo), que se percebe um fortalecimento, deixando claro que as obrigações positivas não podem ser negligenciadas pelos Estados sob alegações financeiras, e os esforços das Nações em efetivar os direitos humanos não podem ser restringidos por questões econômicas e técnicas:

Artigo 1

Obrigação de Adotar Medidas

Os Estados-Partes neste Protocolo Adicional   Convenção Americana sobre Direitos Humanos comprometem-se a adotar as medidas necessárias, tanto de ordem interna como por meio da cooperação entre os Estados, especialmente econ mica e técnica, até o máximo dos recursos disponíveis e levando em conta seu grau de desenvolvimento, a fim de conseguir, progressivamente e de acordo com a legislação interna, a plena efetividade dos direitos reconhecidos neste Protocolo.

Artigo 2

Obrigação de Adotar Disposições de Direito Interno

Se o exercício dos direitos estabelecidos neste Protocolo ainda não estiver garantido por disposições legislativas ou de outra natureza, os Estados-Partes comprometem-se a adotar, de acordo com suas normas constitucionais e com as disposições deste Protocolo, as medidas legislativas ou de outra natureza que forem necessárias para tornar efetivos esses direitos (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1988)

No  mbito da OIT, os instrumentos internacionais prescrevem as obrigações negativas e positivas do Estado.

Em uma interpretação lógica, gramatical e sistemática, Basso e Polido (2012, p. 157-158) identificam que o artigo 3º, n. 2, o artigo 4º e o artigo 7º da Convenção nº 87 enunciam as obrigações negativas do Estado de respeitar os direitos sindicais (abstenção). O art. 3º, n. 2 da Convenção expressa essa proibição de intervenção:

Como forma de delimitar salvaguardas aos direitos essenciais decorrentes da liberdade de associação na esfera sindical, *deveres de abstenção* correlatos são impostos aos Membros da OIT. A Convenção nº 87 expressamente proíbe autoridades públicas ou governamentais de intervir, sob qualquer modalidade, na existência e funcionamento das organizações. Estão compreendidos nessa proibição, por exemplo, quaisquer atos governamentais, administrativos, legislativos ou judiciais que objetivem limitar os direitos relativos à livre elaboração de estatutos;   eleição de representantes;   gestão das entidades e   livre formulação dos programas de ação (Art. 3.2).

Igualmente, a existência e funcionamento de entidades sindicais não podem ser atacados por atos administrativos de dissolução ou suspensão, o que ocorreria, por exemplo, mediante regulamentos, decretos ou portarias editados pelo Poder Executivo dos Membros (ou seus órgãos) com o objetivo de afetar a higidez,

segurança e/ou atuação das organizações de trabalhadores e empregadores em seus respectivos sistemas domésticos.

A relação do art. 4º traz medidas de ingerência a serem evitadas pelo Estado, e o art. 7º impede a intervenção excessiva e injustificada do Estado na aquisição de personalidade jurídica de direito privado dos sindicatos (BASSO; POLIDO, 2012, p. 158).

Já as obrigações positivas estão previstas no art. 19, §5º, alínea “d” da Constituição da OIT, segundo o qual o Estado que ratifica uma convenção se compromete no plano internacional a adotar “as medidas necessárias para tornar efetivas as disposições da referida convenção” (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 1946). Asserção parecida é feita pelo art. 1º da Convenção nº 87: “Cada Membro da Organização Internacional do Trabalho, para o qual a presente Convenção está em vigor, se compromete a tornar efetivas as disposições seguintes” (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 1949).

De acordo com o *Manual de procedimentos em matéria de convenções e recomendações da OIT*, essas medidas necessárias devem ser interpretadas amplamente, e “não consiste unicamente em integrar a convenção na legislação, mas também na necessidade de assegurar sua aplicação prática” (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 1993, p. 16).

De sua banda, o art. 11 da Convenção nº 87 OIT declara a obrigação de todos os Estados-membros da OIT de tomarem “tomar todas as medidas necessárias e apropriadas a assegurar aos trabalhadores e aos empregadores o livre exercício do direito sindical” (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 1948).

Oficialmente, a OIT tem se posicionado que a responsabilidade internacional dos Estados não é “tão somente abster-se de violar diretamente a liberdade de associação, mas também proteger e fomentar o seu livre exercício” (BEAUDONNET, 2010, p. 16-21).

A previsão de obrigações positivas calcadas na premissa da efetividade não se destina apenas aos Estados, mas também à própria OIT, que tem obrigações positivas:

A própria Declaração traz para a OIT a obrigação de fornecer todos os meios necessários para que os países possam respeitar e aplicar os direitos fundamentais. Trata-se do Seguimento da Declaração, mais uma forma de controle das normas da OIT, em que se pretende ‘estimular os esforços desenvolvidos pelos membros da Organização com o objetivo de promover os princípios e direitos fundamentais consagrados na Constituição da OIT e a Declaração de Filadélfia, que a Declaração reitera (Anexo, I, 1) e ‘contribuir a identificar os âmbitos em que a assistência da Organização, por meio de suas atividades de cooperação técnica possa resultar útil a seus membros com o fim de ajuda-los a tornar efetivos esses princípios e direitos fundamentais’ (Anexo, I, 2)” (SILVA, 2011, p. 106-107).

A Declaração de Filadélfia, no seu item II, alínea “b”, estabelece que qualquer política nacional ou internacional deve ter por principal objetivo a realização de condições que permitam o exercício dos direitos humanos dos trabalhadores. Nesse sentido, conforme alínea “c” do mesmo dispositivo, os planos ou medidas nacionais ou internacionais (máxime os de caráter econômico e financeiro) somente se legitimam no sistema da OIT quando favorecem e não entram a realização das condições para o exercício dos direitos humanos dos trabalhadores. De acordo com as alíneas “d” e “e”, a OIT tem a competência para julgar os planos e as ações nacionais sob a ótica desse objetivo, incluindo todos os programas de ação e medidas de caráter econômico e financeiro; e deve levar em conta esse objetivo de efetividade e os fatores econômicos e financeiros de interesse quando emanar decisões e recomendações (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 1944).

Avaliando os diferentes modelos sindicais existentes no Direito Comparado, Uriarte (2013, p. 12) divide-os em: modelo de abstencionismo estatal, modelo de intervencionismo estatal e um modelo de legislação de promoção, suporte e apoio. No sistema de abstencionismo estatal, “o Estado não regula a organização sindical, nem tampouco a ação sindical”, inexistindo lei sindical, “um aparente vazio legislativo que, no fundo, não é tal, porque se trata de uma abstenção voluntária e fundada” (URIARTE, 2013, p. 12).

Para o autor, o modelo sindical que a OIT orienta os Estados não é absolutamente abstencionista, pois o art. 3.2 da Convenção n° 87 – que ordena a abstenção – deve ser interpretado conjuntamente com o art. 11 – que exige a adoção estatal de medidas necessárias para garantir o exercício da atividade sindical:

Como se vê, a primeira destas disposições [art. 3.2 da Convenção Internacional do Trabalho n. 87] ordena a abstenção, mas a segunda [art. 11] diz que se deverão adotar as medidas necessárias para garantir o exercício da atividade sindical. No fundo, a equação pareceria ser: a) abstenção estatal ante a autonomia coletiva; b) intervenção apropriada para garantir o exercício desta autonomia. Sendo assim, um modelo absolutamente abstencionista poderia chegar a ser violador da liberdade sindical por omissão, se ocorrer num contexto desfavorável ao exercício da autonomia coletiva (URIARTE, 2013, p. 13-14).

O contrário – intervencionismo estatal puro – também não é um sistema sindical adequado perante a OIT, pois obviamente infringe a liberdade sindical. Uriarte (2013, p. 16) então defende um modelo sindical de legislação de promoção, suporte e apoio nos seguintes moldes:

De igual forma que no abstencionismo, neste sistema, não se regula o sindicato (como se elegem os dirigentes, qual é a estrutura do sindicato, seu funcionamento interno, as atividades que pode desenvolver, etc.), mas se recorre à heteronomia para estabelecer garantias de exercício dos direitos sindicais ou para promover tal exercício [...] A fundamentação do modelo é clara e se alinha perfeitamente com o tratamento jurídico dos direitos humanos, entre os quais a liberdade sindical ocupa um lugar de notável privilégio; o Estado não concede nem os cria, mas apenas os reconhece e garante seu exercício (URIARTE, 2013, p. 16).

A legislação de promoção, suporte e apoio seria o modelo alinhado com recomendações e parâmetros definidos pela OIT (URIARTE, 2013, p. 19).

Conforme se observa dos instrumentos da OIT e das considerações doutrinárias, as obrigações de garantia ou prestação alcançam um contorno que vai além do campo jurídico. Não basta que os Estados internalizem os direitos humanos com legislações protetivas e mecanismos jurídicos de prevenção e remediação (p. ex. processuais). Os Estados estão obrigados a tomar todas as medidas necessárias para efetivar os direitos humanos, sendo que essas garantias ou prestações implicam também medidas administrativas, extrajurídicas e governamentais como políticas públicas, campanhas, agendas e programas que concretizam, promovem e incentivam os direitos humanos. Essa perspectiva é compatível com a chamada “legislação de apoio, suporte e promoção” de Uriarte, ou os planos nacionais de realização das condições para o exercício dos direitos humanos dos trabalhadores da Declaração de Filadélfia, ou medidas de “fomento”, “implementação”, “satisfação” e “proteção”, ou “garantias assecuratórias da existência do ser coletivo obreiro”, e tantas outras nomenclaturas usadas na doutrina e na normatividade jurídica supramencionadas.

Essa visão ampliada e fortalecida das obrigações positivas do Estado, enquanto prestações jurídicas e extrajurídicas, está harmonizada com o novo paradigma do Direito Internacional Público, amoldado em torno da questão principal da efetividade.

4.2.2 A ideia de “proteção adequada” e a praticidade do Direito Internacional Público

O postulado da efetividade requisita mais que obrigações de garantia com políticas públicas, programas, agendas e campanhas de governo para a realização dos direitos humanos – ela exige que essas políticas sejam *efetivas*.

Conforme Gomes (2005, p. 120), “com a ratificação, que é voluntária, os Estados se comprometem oficialmente a efetivar as disposições da Convenção, tanto em matéria legislativa como na sua observância prática”.

Dessa construção de efetividade e praticidade, que exsurge o conceito internacional de “proteção adequada”.

A proteção adequada está no art. 1º, n. 1 da Convenção nº 98, quando define que “Os trabalhadores deverão gozar de proteção adequada contra quaisquer atos atentatórios à liberdade sindical em matéria de emprego”. Ideia similar é enunciada no art. 2º, n. 1 da mesma Convenção: “As organizações de trabalhadores e de empregadores deverão gozar de proteção adequada contra quaisquer atos de ingerência de umas e outras, quer diretamente quer por meio de seus agentes ou membros, em sua formação, funcionamento e administração” (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 1949).

A simples interpretação gramatical dessas normas internacionais que mencionam a “proteção adequada” não é suficiente para compreender o que essa ideia expressa. Conforme a OIT, o art. 1º, n. 1 da Convenção nº 98 é um dispositivo que assegura direitos subjetivos cujo conteúdo implica um grau significativo de indeterminação (BEAUDONNET, 2011, p. 58). Nesse sentido, deve-se considerar uma interpretação sistemática e lógica.

A partir das diversas normas internacionais do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, do Sistema Global de Direitos Humanos e do Sistema Internacional da OIT, discutidas no subcapítulo anterior (4.2.1), que expressamente relacionam as obrigações de garantia (ou proteção) dos Estados com a ideia de efetividade; deve-se entender que a proteção adequada é aquela efetiva na realização dos direitos humanos, nos patamares e parâmetros (*standards*) definidos pela comunidade internacional.

Essa ideia está patente na Resolução de 1952 relativa à busca efetiva de todos os países pelos intuítos e objetivos da OIT em condições de liberdade e segurança. Nesse instrumento, que é extremamente breve, a organização internacional definiu que todos os Estados deveriam empregar todo esforço nacional e internacional, inclusive de natureza econômica e financeira, para assegurar a disponibilização progressiva de recursos adequados à promoção efetiva em todos os países de todos os objetivos e propósitos da OIT (INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, 1952a).

Em outras palavras, a aludida resolução admite a responsabilidade dos Estados em garantir uma realidade nacional que permita aos trabalhadores a eles vinculados conseguirem efetivamente exercer seus direitos humanos laborais previstos na ordem da OIT. Cabe aos Estados promoverem um ambiente nacional em que as circunstâncias jurídicas (legislação e garantias processuais) e as circunstâncias fáticas (econômicas, sociais, culturais e materiais) sejam favoráveis e propícias ao exercício dos direitos trabalhistas. Se assim não for, cabe aos Estados, por meio das medidas extrajurídicas de garantia já dissertadas, empregar esforços (inclusive econômicos e financeiros) para alterar essa realidade e torná-la adequada para a realização concreta dos direitos laborais internacionais.

Essa perspectiva pragmática e prática do Direito Internacional Público contemporâneo teve significativa influência nos trabalhos do Comitê de Liberdade Sindical, o qual, em diversos verbetes, menciona uma preocupação pela garantia “*in practice*” e “*in fact*” dos direitos laborais.

É o que se observa no verbeta 309 do CLS, segundo o qual “the right of workers to establish and join organizations of their own choosing in full freedom cannot be said to exist unless such freedom is fully established and respected in law and in fact” (INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, 2006, p. 65).

Em sentido análogo, o verbeta 310 prevê que o Comitê avalia nos seus julgados “the fact that workers and employers should in practice be able to establish and join organizations of their own choosing in full freedom” (INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, 2006, p. 65).

A avaliação “*in fact*” e “*in practice*” demonstra que a efetividade dos direitos trabalhistas na prática é um critério considerado pela OIT para se considerar respeitada e garantida, na sua plenitude, a liberdade sindical.

O verbeta 47 do CLS traz as obrigações do Estado de prevenir violações de direitos humanos e de respeitar e garantir os direitos humanos dos trabalhadores:

47. Facts imputable to individuals bring into play the State’s responsibility owing to the State’s obligation to prevent violations of human rights. Consequently, governments should endeavour to meet their obligations regarding the respect of individual rights and freedoms, as well as their obligation to guarantee the right to life of trade unionists (INTERNACIONAL LABOUR OFFICE, 2006, p. 16).

O verbeta 47, interpretado sistematicamente em conjunto com os Verbetes 309 e 310, faz concluir que as obrigações de respeito e garantia devem produzir efeitos na prática, sob a responsabilidade do Estado.

A consideração das circunstâncias práticas é tão relevante para o CLS, que o Comitê condena qualquer medida que possa causar dificuldades práticas e/ou financeiras para a realização de um direito laboral, mesmo que esta medida esteja teoricamente de acordo com os *standards* internacionais.

Por exemplo, no já citado verbeta 361 (*vide* tópico “3.3 A LIBERDADE DE ASSOCIAÇÃO SINDICAL”), o Comitê entendeu que a exigência de um requerimento escrito e formal para um trabalhador se desfiliação de um sindicato, feita por esse sindicato para validar a desfiliação, não é uma regra violadora da liberdade de associação individual na sua dimensão negativa, considerando essa regra *per se*, *a priori* e abstratamente. Porém, se o requerimento, por seu excesso de formalismo, causar dificuldades práticas (obstáculos ou até

mesmo a impossibilidade fática) para a desfiliação do trabalhador, aí sim, viola a sua liberdade sindical individual.

No enunciado 459, o Comitê rechaçou uma legislação nacional que passou a proibir o pagamento de salários de representantes sindicais em tempo integral, pelos empregadores, se o abandono dessa prática geral e de longa data naquele país causar dificuldades financeiras para os sindicatos a ponto de arriscar consideravelmente a manutenção de seu funcionamento:

459. With regard to legislation which had just been adopted prohibiting the payment of the wages of full-time union officials by employers, the Committee considered that abandoning such a widespread, long-standing practice may lead to financial difficulties for unions and entail the risk of considerably hindering their functioning (INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, 2006, p. 96).

A preocupação pela efetividade dos direitos humanos dos trabalhadores também se insere no verbete 47 da OIT (na enumeração de Nicoladeli). Consoante esse enunciado, os Estados se comprometem não só a respeitar e a garantir/promover/proteger os princípios e direitos fundamentais no trabalho, como também *os tornar realidade*:

47. A liberdade sindical constitui uma das garantias primordiais para a paz e a justiça social. Por ocasião da Declaração sobre a Justiça Social de 2008, os Estados-membros da OIT se comprometeram a respeitar, promover e tornar realidade os princípios e direitos fundamentais no trabalho, prestando atenção especial à liberdade sindical e ao reconhecimento efetivo da negociação coletiva, uma vez que são particularmente importantes para a consecução dos quatro objetivos estratégicos do Programa de Trabalho Decente da OIT (NICOLADELI, 2022, p. 339).

Ideia compatível é trazida no Verbetes 48 da OIT (também na enumeração de Nicoladeli), ao trazer que os Estados devem garantir a aplicação “de fato e de direito” da convenção ratificada:

48. Todos os Estados têm a obrigação de respeitar plenamente os compromissos assumidos com a ratificação das convenções da OIT. Embora a maneira pela qual se garanta a aplicação de uma convenção ratificada de fato e de direito varie de um Estado para outro, devido ao regime constitucional e jurídico interno, não se pode questionar o fundamento de dita obrigação (NICOLADELI, 2022, p. 339).

Neste trabalho, entende-se que o viés prático e pragmático do Direito Internacional do Trabalho é também um reflexo do princípio da primazia da realidade, que orienta todo o Direito do Trabalho. Nesse caso, o respeito e a garantia dos direitos trabalhistas por um país (como o Brasil) não se encerra na adoção por escrito de formas jurídicas (seja a ratificação de tratados e outros instrumentos internacionais, seja a promulgação de uma legislação

doméstica trabalhista). O princípio da primazia da realidade impõe que os fatos se sobreponham às aparências, e que o cumprimento das obrigações de garantia, suporte, proteção e tutela dos direitos laborais vá além de normas jurídicas teóricas, para a realidade prática.

Considerando o panorama contemporâneo do Direito Internacional Público, o maior desafio é "dar voz efetiva aos direitos humanos, estabelecendo as condições práticas em que a dignidade humana seja preservada e promovida, especialmente quando o mercado globalizado dificulta a fiscalização e facilita o uso de mão de obra em condições indignas" (SOARES, 2016, p. 29).

Nesse cenário, estar protegido não é apenas ter os direitos declarados no papel, seja na ordem nacional ou internacional: "estar protegido é estar amparado pelo Estado por meio de mecanismos públicos de proteção social que efetive a condição de cidadania de cada pessoa humana" (BRASIL; BITTENCOURT, p. 168).

Em suma, infere-se que a proteção adequada é o conjunto de medidas estatais legislativas e processuais de prevenção e repressão de violações de direitos humanos, bem como medidas estatais administrativas de fomento, realização, implementação, incentivo e promoção dos direitos humanos, escolhidas discricionariamente pelos Estados conforme suas circunstâncias nacionais particulares e a soberania desses Estados, mas que *necessariamente são efetivas* em alcançar *na prática* os *standards* internacionais para os mesmos direitos humanos que se buscam garantir. Em que pese os Estados tenham a liberdade de escolha de como irão internalizar os direitos humanos nos seus respectivos territórios, se o fizerem sem alcançar os parâmetros internacionais para aquele direito *em efetividade e na realidade*, estarão descumprindo as obrigações de garantia e violando os direitos humanos.

Nessa senda, o controle de convencionalidade parte de um juízo dogmático, teórico e abstrato de compatibilidade material de normas, ações e omissões estatais, para um juízo que comporta também um caráter pragmático, prático e concreto.

Saber se um direito humano está sendo respeitado e garantido por um país (obrigações negativa e positiva dos Estados perante os direitos humanos), não significa mais apenas analisar em teoria e em abstrato as normas nacionais, se elas preveem: uma política instituidora do direito humano; garantias processuais, administrativas e outras para lesões ou ameaças de lesões ao direito humano; direitos de defesa (limites da ingerência estatal sobre o exercício do direito humano); ausência de limitações e restrições injustas ou de proibições ao exercício do direito humano; alcance dos *standards* mínimos sobre o conteúdo internacional desse direito humano.

A obrigação positiva do Estado de garantia dos direitos humanos, na acepção contemporânea do Direito Internacional Público, é observada quando há efetividade do direito a nível nacional. Valendo-se do valor da efetividade, que Cortes Internacionais e órgãos de supervisão e controle, como a CorteIDH, tem considerado *reports*, informes e outros documentos com dados práticos e estatísticas sobre a situação de direitos humanos em um Estado, para julgar a responsabilidade internacional desse Estado e a convencionalidade das ações, omissões e normas estatais na matéria.

O controle de convencionalidade contemporâneo analisa se as normas domésticas estão conseguindo, na prática, efetivamente, garantir os direitos humanos em questão; ou se as pessoas humanas jurisdicionadas naquele Estado conseguem ou não plenamente exercer esses direitos humanos. Sendo um quadro geral e sistemático, é possível depreender que a obrigação positiva de garantia do Estado não está sendo cumprida e que a política interna sobre o direito humano não é uma política adequada.

Nesse sentido, a ausência de proteção adequada de direitos humanos por um Estado é uma situação inconveniente – seja por instituir políticas públicas que se mostraram ineficazes na realidade (ações inconvenientes), ou por não instituir políticas públicas alguma (omissões inconvenientes), ou ainda, porque leis que tutelam os direitos humanos naquele país não são capazes de dar uma garantia jurídica na prática (normas inconvenientes).

Enfim, este trabalho já desenvolveu em detalhes o significado dos arts. 578, 579, 582, 583, 587 e 602 da CLT na redação da Lei nº 13.467/2017 e como esse significado se alterou antes e depois da Reforma Trabalhista. Já analisou também, em minúcias, as variadas posições doutrinárias e jurisprudenciais sobre a contribuição sindical legal antes e depois da referida Lei Reformadora. Já se conheceu, ainda, os sentidos do princípio da liberdade sindical (no geral) e os sentidos de suas dimensões enquanto liberdade de associação, direito de autorregulamentação e liberdade de administração, tanto a partir dos instrumentos jurídicos internacionais, quanto das doutrinas nacionais e internacionais e das “jurisprudências” da OIT. O mesmo se fez quanto aos sentidos da contribuição sindical compulsória dentro da ordem internacional. Por último, dissecou-se o controle de convencionalidade nos seus variados sentidos e como ele se ressignifica atualmente no contexto de outras ideias e do novo paradigma do Direito Internacional Público.

Tem-se todos os aportes teóricos necessários para, finalmente, proceder-se ao exercício propriamente dito do controle de convencionalidade dos arts. 578, 579, 582, 583, 587 e 602 da CLT na redação da Lei nº 13.467/2017.

4.3 A APLICAÇÃO DAS NORMAS INTERNACIONAIS DE REFERÊNCIA SOBRE AS NORMAS LEGAIS QUESTIONADAS

Alguns autores já analisaram a (in)convencionalidade de alguns artigos da Reforma Trabalhista. Villatore *et al* (2018, p. 158) entendem que o art. 477-A da CLT incluído pela Lei nº 13.456/2017 – que permitiu a dispensa coletiva sem a garantia legal da homologação sindical – fere o art. 3º da Convenção nº 158 da OIT – que garante o emprego contra a dispensa imotivada. Gomes e Zanchi (2018, p. 246) concluem pela inconvenção do art. 477-A da CLT (sobre a despedida imotivada) e do art. 484-A da CLT (acordo de rescisão) com relação aos arts. 4º, 5º, 13, 14 da Convenção nº 158 da OIT; ao art. 4º da Convenção nº 98; e ao art. 5º da Convenção nº 154. Maria Cecília Máximo Teodoro e Marcos Paulo da Silva Oliveira (2020, p. 91) identificam incompatibilidades dos novos arts. 611-A e 661-B da CLT com a Convenção nº 98, em especial o seu art. 4º. Em uma análise mais estrita, Carneiro e Rosa (2020, p. 156) veem uma inconvenção do art. 611-A, XII da CLT com a Convenção nº 155 da OIT. Já Porto, Beltramelli Neto e Ribeiro (2018, p. 129) entendem que o art. 611-A da CLT deve ser interpretado conforme as Convenções 98 e 154 da OIT, no sentido de que deve haver a prevalência do negociado sobre a lei apenas quando for negociação coletiva livre, autêntica e voluntária para “melhorar a proteção social do trabalho e não para reduzir o patamar mínimo estabelecido em lei”.

Delgado (2019, p. 78) afirma que diversos dispositivos da Lei nº 13.467/2017 podem ter reconhecida sua inconstitucionalidade ou inconvenção ou sofrerem uma interpretação lógica, sistemática e teleológica pelos profissionais do Direito e pelo próprio Poder Judiciário, “de maneira a melhor adequar o seu sentido normativo aos princípios e normas da Constituição da República, dos Tratados, Convenções e Declarações Internacionais sobre Direitos Humanos, inclusive trabalhistas, vigentes, com imperatividade, no Brasil, além dos próprios princípios, normas e sentido normativo mais largo do Direito do Trabalho”.

Outros trabalhos analisaram a (in)convencionalidade de outros dispositivos da Lei nº 13.467/2017 ou da Reforma Trabalhista de forma geral, sobretudo com base em princípios internacionais.

Neste trabalho, insta analisar criticamente a compatibilidade material dos arts. 578, 579, 582, 583, 587 e 602 da CLT na redação da Lei nº 13.467/2017, com as normas internacionais do trabalho sobre as matérias selecionadas da liberdade sindical e sobre contribuições compulsórias, estando controvertido internacionalmente o fim da potestividade da contribuição sindical legal.

4.3.1 A aplicação dos *standards* internacionais sobre a liberdade individual de associação

A partir das considerações feitas na seção “2.2” deste estudo, percebe-se que as novas redações dos artigos 578, 579, 582, 583, 587 e 602 da CLT, dadas pela Lei nº 13.467/2017, tornaram facultativa a contribuição sindical anual, permitindo ao trabalhador a opção por contribuir ou não ao sindicato que lhe representa compulsoriamente, no regime sindical de unicidade.

A partir de uma interpretação dogmático-jurídica e teórica (gramatical, sistemática, teleológica e lógica), compreende-se que os novos textos dos dispositivos legais supracitados não “extingiram” em nenhum momento essa modalidade contributiva (diferentemente das tentativas de reforma anteriores, dissertadas no subcapítulo “2.1.1”). Não dificultam, impedem, restringem ou limitam de qualquer forma os direitos de filiação, desfiliação, manutenção de filiação ou não-filiação, até porque a matéria regulada pelos artigos de lei mencionados não é qualquer procedimento ou regra sobre associação.

Analisando o princípio da liberdade sindical exclusivamente sob a ótica da dimensão da liberdade individual de associação, e em uma perspectiva dogmática e teórica, a facultatividade da contribuição em tela não ofende essa liberdade.

Em verdade, não só a nova redação não maculou essa dimensão da liberdade sindical, como a promoveu, uma vez que a compulsoriedade da contribuição sindical de não associados – *ratio legis* dos referidos artigos na redação pré-reforma – ofendia a liberdade individual de associação na sua acepção negativa. Essa foi a posição majoritária da doutrina e da jurisprudência pátria, consoante seções “2.12” e “2.1.3” deste trabalho.

Conforme se verificou no subcapítulo “3.3”, a faceta negativa da liberdade associativa (não-filiação e desfiliação) está intrínseca e implicitamente reconhecida no Direito Internacional do Trabalho, de forma que é um substrato da liberdade de associação que deve ser considerado na análise de convencionalidade.

O Estado brasileiro, ao compelir um trabalhador não sindicalizado a financiar um sindicato que não lhe representa ou que não quer se deixar representar (caso contrário, associado seria) adota uma legislação incompatível com os direitos de não-filiação e desfiliação. Nesse caso, a facultação – considerada em tese, abstrata e dogmaticamente – seria uma medida legislativa mais adequada e compatível com relação à liberdade de associação sindical.

Logo, a redação original dos arts. 578, 579, 582, 583, 587 e 602 da CLT era inconveniente sob o prisma da liberdade associativa negativa, e a redação atual (da Lei nº 13.467/2017) é convencional com relação exclusivamente a essa dimensão da liberdade sindical.

Entretanto, a *maneira* como a Lei nº 13.467/2017 realizou essa facultação coloca sua convencionalidade sob suspeita, ao ser analisada a partir de outros parâmetros internacionais, que serão enfrentados em seguida.

4.3.2 A aplicação dos *standards* internacionais sobre o direito à autorregulamentação

Quanto ao direito das organizações de trabalhadores e de empregadores de elaborar seus estatutos e regulamentos administrativos, o tratamento legal dado à contribuição sindical legal, tanto antes quanto depois da Lei nº 13.467/2017, é inconveniente perante o Sistema da OIT.

Conforme se verificou na subseção “2.1.1” e na seção “2.2”, as normas da CLT sobre essa contribuição tem extremo dirigismo estatal. A legislação em apreço estabelece diversos aspectos da contribuição sindical com detalhes, como as datas de vencimento, a sua forma de recolhimento, a arrecadação, a distribuição e qual o seu valor financeiro.

Destaca-se que o rol do artigo 592 da CLT condiciona a utilização das receitas financeiras oriundas da contribuição sindical a determinadas atividades ou propósitos, e o art. 589 do mesmo diploma legal condiciona um montante (no caso, percentual) da receita arrecadada para cada entidade sindical do sistema confederativo.

Esses assuntos todos deveriam ser relegados para os sindicatos regularem autonomamente, a partir de seus estatutos e outras normas internas.

Toda a verbosidade heterorregulamentação da CLT sobre a contribuição sindical anual estabelece bem mais do que um *overall framework* ou uma legislação mínima de cláusulas abertas para o funcionamento dos sindicatos, gerando uma excessiva ou arbitrária interferência estatal na organização dos sindicatos.

Essas previsões detalhadas e dirigistas ferem a autorregulamentação, retirando a autonomia dos sindicatos em definir suas próprias regras sobre contribuição sindical, conforme vários verbetes do CLS, em especial os enunciados 473, 474, 481, 483, 485 e 682 já citados.

Destarte, as redações dos arts. 578, 579, 582, 583, 587 e 602 da CLT antes e depois da Lei nº 13.467/2017 são inconventionais perante o direito de autorregulamentação no sistema jurídico internacional da OIT.

4.3.3 A aplicação dos *standards* internacionais sobre a liberdade de administração

Por sua vez, cabe analisar o tratamento legal da Reforma Trabalhista para a contribuição sindical anual em comparação com o direito dos sindicatos de organizar a própria gestão, sua atividade e formular seu programa de ação.

Com uma Constituição democrática como a de 1988, que se orienta pela pluralidade sindical (em especial no seu art. 8º), não é razoável afirmar que no Brasil não esteja instituída a liberdade de administração dos sindicatos, ou que as organizações dos trabalhadores não sejam independentes e voluntárias, ou que não possam exercer livremente suas atividades.

No geral, questões de “organização interna” como o provimento dos representantes sindicais e o procedimento das eleições sindicais, além da determinação relativa aos órgãos e a atividade política do sindicato não estão vinculadas a controles administrativos estatais ou em face do empregador. O Estado Brasileiro não tem poderes discricionários sobre as organizações sindicais.

Todavia, conhecendo os art. 578, 579, 582, 583, 587 e 602 da CLT nas suas redações pré- e pós-Reforma Trabalhista, e a sua regulamentação vertical estatal sobre a principal fonte de renda dos sindicatos, inclusive as atividades sindicais a que seriam empregadas e como seriam distribuídas entre os entes sindicais, os sindicatos brasileiros não têm plena liberdade de administração quanto a sua sustentação econômico-financeira.

Em matéria de gestão financeira, os sindicatos não são os “senhores únicos” a deliberar e decidir, como consequência justamente do desrespeito ao direito de autorregulamentação sindical nesse assunto.

De acordo com o estudo realizado na seção “3.5” deste trabalho, a liberdade de administração tem uma dimensão negativa que pressupõe a abstenção do Estado e do empregador na gestão dos sindicatos. Esse elemento negativo não é respeitado no tocante à administração financeira das organizações dos trabalhadores.

O sistema da OIT adota uma postura contundente contra *qualquer tipo* de ingerência ou interferência estatal. As exceções a isso se dão quando a interferência é temporária e provisória e atende ao princípio democrático e ao princípio da legalidade conforme as normas internacionais do trabalho, e é autorizada por órgão colegiado do Poder Judiciário com

imparcialidade, contraditório, ampla defesa e garantia a recurso judicial, e nunca servindo de mecanismo para o Estado ter poderes discricionários sobre os sindicatos ou torná-los dependentes, conforme os verbetes 463, 464, 465, 467, 468, 492 e 677 do CLS.

A intervenção estatal nos sindicatos pela via da regulamentação excessiva da contribuição sindical anual, que se verifica nos arts. 578, 579, 582, 583, 587 e 602 da CLT, não torna as organizações sindicais cativas ou dependentes do Estado. Mesmo assim, não se enquadra em nenhuma das exceções toleradas pela OIT.

Ainda, as normas da CLT sobre a contribuição sindical legal foram decididas por heteronomia (e não autonomia sindical) e limitam a utilização e administração dos recursos da contribuição, desrespeitando os critérios dos verbetes 494 e 469 do CLS.

Ademais, o Estado Brasileiro, ao ter tornado facultativa a maior receita financeira dos sindicatos, sem compensação, afetou negativamente o patrimônio econômico das organizações sindicais. Considerando a Resolução de 1970 a respeito dos direitos sindicais e sua relação com as liberdades civis, que já foi estudada nas seções “3.1” e “3.5”, somente há plena liberdade de administração se as organizações sindicais aproveitarem uma proteção do direito de propriedade, proteção esta que a Lei nº 13.467/2017 não promoveu, ao limitar um ativo substancial dos sindicatos que tem se incorporado ao seu patrimônio por décadas.

Portanto, os arts. 578, 579, 582, 583, 587 e 602 da CLT antes e depois da Lei nº 13.467/2017 são inconventionais perante a liberdade de administração, tendo essa inconventionalidade se agravado após a Reforma Trabalhista.

4.3.4 A aplicação dos *standards* internacionais sobre contribuições sindicais compulsórias

Os poucos autores que defendiam a contribuição sindical compulsória do art. 578 e seguintes da CLT, como Arouca (2012, p. 94) defendiam a compatibilidade dessa contribuição sindical com o sistema da OIT considerando que ela seria uma cota de solidariedade, uma vez que a categoria profissional representada (entre filiados e não filiados) se beneficiava das negociações coletivas, das ações reivindicatórias e outras atividades dos sindicatos na defesa dos interesses sociais e políticos de classe. Nesse sentido, todos os trabalhadores teriam o dever de solidariedade e retribuição no custeio dos sindicatos.

Arouca (2012, p. 94) invocava os verbetes nº 112, 323 e 324 do Comitê de Liberdade Sindical (atualmente, na compilação citada, os dois últimos verbetes correspondem aos números 365 e 366) e o art. 8º, número 1 da Convenção nº 95 para fundamentar a normatividade jurídica internacional dessa perspectiva.

Contudo, a posição do autor olvida que embora a OIT realmente admita as cotas de solidariedade, inclusive com descontos salariais em folha salarial (*check off facility system*); e deixe aos Estados, no panorama nacional, decidirem sobre cláusulas de segurança sindical (entre elas as cotas sindicais, podendo elas serem compatíveis com o princípio da liberdade sindical), tudo isso foi pensado e admitido pela OIT como compatível com seu sistema jurídico-normativo e com o princípio da liberdade sindical *somente no contexto de uma unidade sindical (e não unicidade) e desde que aprovadas as cotas ou outras cláusulas sindicais pela autonomia coletiva* – situação muito diferente da contribuição sindical imposta por lei e do sistema de unicidade sindical que ela foi pensada para custear.

No tópico “3.6.3” desta pesquisa, percebeu-se que um dos critérios para a legalidade internacional em sentido amplo das cotas de solidariedade, é seu estabelecimento de forma autônoma pelos sindicatos. Essa lógica perpassa vários enunciados do CLS, como o 473, 480, 555, 559 e 705, bem como foi consignada no Caso 2739 e na Reclamação de 2014 contra o Brasil (vide subseção “3.6.4”). A *ratio* não é respeitada pelas normas da contribuição sindical da CLT, seja na sua redação original ou alterada pela Lei nº 13.467/2017.

De acordo com o §3 do art. 8º do PIDESC e o n. 3 do art. 21 do PIDCP, já analisados na subseção “3.2.8.7”, não cabe qualquer restrição à liberdade sindical no seu tratamento pela Convenção 87 da OIT, consagrando esta como núcleo duro irreduzível pelo princípio da proporcionalidade. Nessa senda, a contribuição compulsória da CLT deve ser considerada inconveniente, mesmo tendo a OIT enunciados que autorizam a cláusula de seguridade social, pois a instituição por lei (ou constituição por assembleia) é uma diferença que se torna essencial.

Além disso, sobre o critério do benefício da coletividade obreira, ele é atendido pelas normas da contribuição sindical compulsória do Direito Brasileiro, uma vez que todos os trabalhadores se beneficiam da atividade dos sindicatos, mas o sistema sindical brasileiro não é a estrutura que melhor atende a esse critério, ou que o otimiza. Quando a OIT aborda o benefício da coletividade, ela refere aos efeitos amplos das negociações coletivas, e, conforme se verificou em algumas posições doutrinárias críticas apostas na subseção “2.1.2” deste trabalho, um dos problemas da contribuição sindical obrigatória e do regime de unicidade no Brasil é o surgimento de sindicatos não atuantes, “pelegos” e “de gaveta”, que justamente não celebram negociações coletivas ou outras ações em benefício da categoria profissional representada formalmente.

Sobre o terceiro e último critério da contribuição sindical legal (a abstenção da autoridade pública), é respeitado no panorama nacional, tendo em vista que o Estado

brasileiro não intervém como agente arrecadador, mantenedor ou arrecadador das receitas da contribuição sindical em questão. As receitas são retidas pelos empregadores, não por qualquer órgão público.

A exegese da OIT que tolera que os trabalhadores não sindicalizados optem expressamente por não contribuírem aos sindicatos, “renunciando” aos benefícios da negociação coletiva que lhes aproveita, não faz sentido no contexto nacional. No Brasil, o regime de unicidade e a representação por categoria impõem que todos os trabalhadores não filiados *sempre* se beneficiem dos acordos e convenções coletivas, como um direito potestativo.

Outrossim, deve-se recordar que os descontos salariais são geralmente proibidos pela OIT. As situações que se permitem o *check off system* são excepcionais e, por isto, devem ser interpretadas restritivamente (cânone hermenêutico de *favorabilia ampliada, odiosa restringenda*), bem como interpretadas sistematicamente em conjunto com outras normas que servem de parâmetro de convencionalidade, inclusive os verbetes do CLS.

Não pode a exceção de descontos salariais nas condições e limites prescritos na legislação nacional se sobrepor à regra geral de proibição dos descontos salariais, ou se sobrepor às normas internacionais protetivas do salário (que atendem ao princípio da norma mais favorável), ou ainda, sobrepor-se às regras mais especiais do Direito Internacional do Trabalho (tópica interpretativa da *lex specialis derogat legi generali*) que tratam dos descontos salariais exatamente de cotas sindicais, no sentido de vedá-las se por imposição legal.

Dessa forma, a contribuição sindical legal dos arts. 578, 579, 582, 583, 587 e 602 da CLT antes e depois da Lei nº 13.467/2017 não alcançam os *standards* internacionais para uma verdadeira cota de solidariedade, sendo inconveniente nesse aspecto. Além disso, não é adequado e razoável, no Direito Brasileiro, que uma cota de solidariedade que venha a ser implementada, permita a opção do trabalhador não sindicalizado de não contribuir, se for mantido o sistema do sindicato único e da representação por categoria.

4.3.5 A aplicação dos princípios

Inicialmente, a partir do manejo dos princípios aplicáveis, percebem-se incongruências dessas normas domésticas brasileiras com a ordem internacional do trabalho.

Conforme já discorrido na seção “2.2”, os autores e apoiadores da Reforma Trabalhista alegaram estar consagrando o princípio da liberdade sindical ao retirarem a compulsoriedade da contribuição sindical legal.

Essa postura fere o princípio da boa-fé porque, por má-fé ou ignorância (e fica difícil imaginar qual destas duas características é mais marcante entre os neoliberais brasileiros), os autores da Lei nº 13.467/2017 seguiram uma interpretação apenas individual e liberal da liberdade sindical que não é adotada nos tratados internacionais e outros instrumentos sobre a matéria.

A liberdade sindical não é uma pura liberdade contratual para que o crivo da voluntariedade ou não do trabalhador em custear os sindicatos seja o cerne da discussão se as contribuições sindicais compulsórias obedecem à liberdade sindical. Embora esse ponto deva ser considerado (porque é uma dimensão da liberdade sindical), essa liberdade abarca outras dimensões que devem ser atendidas e não o foram pela Lei nº 13.467/2017. Conforme dissertado no subcapítulo “3.1”, a liberdade sindical se relaciona a ideias como democracia, pluralidade jurídica e justiça social; e é uma condição ou componente essencial para a manutenção de direitos trabalhistas coletivos, direitos trabalhistas no geral e direitos humanos como um todo.

A Reforma Trabalhista não atende ao princípio da boa-fé na interpretação das Convenções e outros instrumentos do Sistema da OIT e na interpretação dos tratados internacionais de direitos humanos aplicáveis em matéria laboral.

Embora a liberdade sindical tenha, sim, uma dimensão negativa e individual que estava sendo violada pela compulsoriedade da contribuição sindical antes da Lei nº 13.467/2017, retirar a compulsoriedade que garantia a principal fonte financeira dos sindicatos sem se preocupar em uma política alternativa para conter o grave risco que isso causaria à manutenção e à força dos sindicatos, evidencia a falácia do Legislador Derivado, que não estava verdadeiramente preocupado com a liberdade sindical e não agiu de boa-fé.

Além disso, a malícia do legislador reformista em sua postura é evidente no fato de que, em uma reforma ampla de mais de 200 artigos legais, ele corrigiu a inconveniência da contribuição legal compulsória (frente à liberdade negativa de filiação), porém não retificou nenhuma outra das diversas inconveniências (bem mais graves) no Direito Coletivo do Trabalho Brasileiro, como: a limitação da fundação de sindicatos e a limitação da escolha da filiação sindical pela unicidade sindical; as limitações ao direito da greve (p. ex. a proibição da greve política); e a ausência de garantias contra atos antissindicais na legislação brasileira. Os autores e apoiadores da Lei nº 13.467/2017 não estavam interessados em

adequar a legislação interna ao princípio da liberdade sindical ou ao sistema da OIT, como tentam alegar no Parecer da Reforma. Em verdade, a despreocupação seletiva do Legislador demonstra que ele não intentou fazer uma reforma sindical e que, desde a concepção da ideia de uma Reforma Trabalhista, ele nunca esteve realmente atento ao cenário de crise do sindicalismo brasileiro ou às normas da OIT.

A Reforma também não atende aos princípios da proteção, da razoabilidade, da proporcionalidade, da vedação do retrocesso e da progressividade, pois retrocedeu o patamar protetivo do trabalhador (contrariamente ao sentido tuitivo do Direito do Trabalho), fora das circunstâncias excepcionais que autorizariam o retrocesso; sem o propósito de resguardar outros direitos humanos ou o princípio democrático; sem preservar o núcleo essencial da liberdade sindical (Convenções nº 87 e nº 98 da OIT); e sem adequação (proporção, razão) entre a medida e essas circunstâncias.

A mudança legislativa reduziu drasticamente o custeio financeiro dos sindicatos, conforme se evidenciou na seção “2.2.2”, colocando em risco a funcionalidade das organizações sindicais e, com isso o importante mecanismo da proteção dos trabalhadores pela autonomia coletiva.

Os retrocessos verificados pela Reforma Trabalhista, que a imprensa de massa e os apoiadores trouxeram como uma suposta medida necessária para aumentar a empregabilidade dos trabalhadores, na verdade não impulsionou um aumento dos empregos, nem melhores condições de trabalho, não se constituindo uma norma mais favorável ou benéfica aos obreiros, ferindo também esse princípio.

A outra justificativa para a Reforma – supostamente conter a crise econômica e financeira do país –, também não é legítima para retroceder a proteção jurídica dos trabalhadores, uma vez que, conforme se discorreu no tópico “3.2.8.7”, a teoria da reserva do possível e quaisquer alegações financeiras ou econômicas não autorizam retrocesso sociais, na definição da ordem internacional.

Gize-se que o retrocesso não é a regra a ser seguida normalmente, tampouco é uma discricionariedade que dependa da soberania dos Estados a bel-prazer. O retrocesso é vedado e apenas pode ser tolerado quando a medida restritiva for estritamente necessária para preservar o princípio democrático, a ordem pública e proteger a saúde ou a moral pública, e outros direitos e liberdade humanas. Nenhuma dessas circunstâncias excepcionais estava em causa.

A facultações abrupta e sem alternativa de receita financeira também viola os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

Não é razoável nem justo, sendo uma medida desequilibrada e radical, tornar a contribuição sindical anual facultativa sem um período de transição e sem uma substituição da receita financeira, sabendo que se tratava da maior fonte de renda dos sindicatos na época da alteração legislativa.

No tocante à proporcionalidade, embora a medida aparente “passar” no primeiro teste desse princípio (a adequação aos fins, considerando que pretendia supostamente prestigiar a liberdade sindical individual), não atende aos critérios da necessidade e da ponderação.

Havia outras medidas passíveis de serem adotadas que seriam menos gravosas aos sindicatos e conseqüentemente menos restritivas a outras dimensões da liberdade sindical. Conforme já mencionado, o Legislador Reformista poderia ter previsto um período de transição e uma receita substitutiva. Além disso, poderia ter transformado a contribuição sindical anual na contribuição negocial, tão reivindicada historicamente pelos sindicalistas e pelos doutrinadores de Direito do Trabalho e Direito Sindical. Ainda, o Legislador poderia ter reformado o próprio sistema sindical, acabando com a unicidade e a representação por categoria para incentivar as taxas de sindicalização e, com isso, aumentar a arrecadação financeira dos sindicatos a partir dos seus filiados. De todas essas alternativas, a Reforma Trabalhista optou pelo maior sacrifício aos direitos sindicais.

Ainda, os princípios do tripartismo e do diálogo social não foram atendidos pela Lei nº 13.467/2017. Conforme verificado na seção “2.2.1”, não houve efetiva e suficiente consulta prévia às organizações sindicais profissionais e patronais durante o processo legislativo da lei reformadora. Além disso, de acordo com o estudo impulsionado no subcapítulo “3.2.8.8”, esses princípios internacionais demandam que haja um consenso entre os atores estatais e sindicais (organizados em modelo tripartite), na decisão sobre as normas do trabalho, para além da mera deliberação e consulta prévias. Nenhum desses parâmetros foi adequadamente cumprido no trâmite legislativo da proposta de lei que se transformou na Lei nº 13.467/2017.

Portanto, os arts. 578, 579, 582, 583, 587 e 602 da CLT, na redação da Lei nº 13.467/2017, não otimizam os princípios da boa-fé, da proteção, da norma mais favorável, da vedação ao retrocesso, da progressividade, da proporcionalidade e da razoabilidade, bem como o processo legislativo que culminou na promulgação da referida Lei Reformadora não atendeu às exigências principiológicas do tripartismo e do diálogo social.

4.3.6 A aplicação da ideia de “proteção adequada” e do paradigma internacional da efetividade

No subcapítulo “2.2.2”, explicitou-se os impactos práticos negativos da facultatividade da contribuição sobre o sindicalismo, da forma como ocorreu na Lei nº 13.467/2017 (abruptamente e sem substituição da fonte de custeio).

Na seção “4.2”, em especial em “4.2.2”, evidenciou-se que os Estados têm obrigações positivas de garantir, promover, fomentar, implementar e proteger adequadamente os direitos internacionais, o que ocorre apenas quando esse direito é possível de ser exercitado pelo seu titular em termos jurídicos e na prática.

Com base nos dados decrescentes sobre números de sindicatos, números de celebrações de negociações coletivas e taxas de sindicalização, bem como a gigantesca redução da arrecadação dos sindicatos a partir de 2017, entre outros estudos empíricos e estatísticos, observa-se que as novas redações dos arts. 578, 579, 582, 583, 587 e 602 da CLT, alterados pela Reforma Trabalhista, não protegem adequadamente o princípio da liberdade sindical.

O cenário prático deixado pela mudança legislativa, a partir do qual o sindicalismo nacional está à beira de um colapso que dificulta em demasiado o exercício real da liberdade sindical em suas diversas dimensões; é cristalino que as novas disposições sobre contribuição sindical da Lei nº 13.467/2017 não realizam uma proteção adequada e eficaz dos direitos, liberdades e garantias da liberdade sindical que se analisam neste estudo.

Por fim, recorda-se que a OIT não é “cega” quanto às consequências práticas de uma política nacional de liberdade sindical. Nos verbetes 459 e 475, o CLS entendeu que qualquer medida estatal que possa, na prática, deixar os sindicatos com dificuldades financeiras graves a ponto de obstruir ou restringir sua atividade ou colocar em risco seu funcionamento, é incompatível com o princípio da liberdade sindical e deve ser totalmente evitada – categoria em que se insere o novo tratamento jurídico-legal da contribuição sindical anual.

5 CONCLUSÃO

1. Considerando a existência de tentativas legais de extinção da contribuição sindical compulsória ou extinção da compulsoriedade dela, por parte da maioria dos Presidentes da República do período democrático contemporâneo, sendo o Presidente da República o representante do Estado Brasileiro a nível internacional, pode-se afirmar que a posição histórica do Estado Brasileiro foi crítica à contribuição sindical compulsória.

2. A doutrina trabalhista majoritária, as jurisprudências do STF e do TST e o Estado Brasileiro foram historicamente críticos à contribuição sindical obrigatória desde a redemocratização do país.

3. A maioria dos sindicalistas defendeu historicamente a contribuição sindical legal, bem como outros elementos do sindicalismo de Estado (ex.: unicidade sindical), desde a redemocratização do país, o que fez com que estes elementos permanecessem no sistema sindical brasileiro mesmo depois da Constituição de 1988, e apesar da posição majoritária crítica dos grupos mencionados no parágrafo anterior.

4. Em 2008, diante do grande consenso obtido no Fórum Nacional do Trabalho, com ampla presença de organizações sindicais, pelo fim da contribuição sindical compulsória da CLT, de forma gradual e substituída pela contribuição negocial enquanto cota de solidariedade, aparentemente a maioria dos sindicalistas, que desde a década de 70 defendiam o antigo “imposto sindical”, passou a concordar também com o fim dessa contribuição compulsória por lei, desde que nos termos do consenso obtido no Fórum.

5. A contribuição sindical anual se manteve incólume até 2017, em que pese a ampla posição crítica no Brasil, devido a sua natureza tributária, sendo analisada pelos tribunais superiores como uma matéria do Direito Tributário e não do Direito Sindical.

6. O sistema sindical brasileiro, alicerçado na unicidade sindical, na representação por categoria, na contribuição sindical compulsória e no poder normativo da Justiça do Trabalho, é inconveniente, pois incompatível com o princípio da liberdade sindical no seu tratamento dentro do sistema jurídico da OIT, em especial as Convenções 87 e 98.

7. O sistema sindical brasileiro após a Reforma Trabalhista, mesmo sem a obrigatoriedade da contribuição sindical anual, segue inconveniente devido aos demais pilares do sindicalismo de Estado que foram preservados.

8. Conforme a OIT, dentro de um regime de pluralidade sindical, com representação dos filiados (e não da categoria), as contribuições precisam ser voluntárias. Em um regime de unidade sindical (quando a categoria opta, por meio da autonomia coletiva, representarem-se

por um único sindicato, mas deixando em aberto a possibilidade jurídica de fundação, organização e associação a outros sindicatos caso esta opção factual mude), as contribuições compulsórias são compatíveis com a liberdade sindical, se aprovadas pela autonomia coletiva (nunca impostas por lei), como cotas de solidariedade. A OIT trata da aprovação por negociação coletiva, mas entende-se neste estudo que a aprovação de contribuições compulsórias por assembleia categorial também é compatível com a liberdade sindical. Já o regime de unicidade e a contribuição compulsória imposta por lei são incompatíveis com a liberdade sindical nos moldes normativos da OIT.

9. A contribuição sindical compulsória da CLT nunca foi uma verdadeira cota de solidariedade, por não atender aos parâmetros internacionais nessa matéria.

10. Nesse sentido, a compulsoriedade da contribuição sindical anual prevista anteriormente na CLT era incompatível com o princípio da liberdade sindical. O fim da compulsoriedade promovido pela Reforma Trabalhista, em uma perspectiva dogmático-jurídica e teórica, é compatível com a liberdade sindical sob a estrita perspectiva da dimensão da liberdade de filiação.

11. As disposições sobre a contribuição sindical do art. 578 e seguintes da CLT, após a Reforma Trabalhista, embora respeitem a liberdade sindical na sua acepção como liberdade individual associativa, continuam violando a liberdade sindical da mesma forma que anteriormente à Reforma, na sua acepção como liberdade coletiva de organização (afrenta ao direito de autorregulamentação e à liberdade de administração), considerando o alto dirigismo legal sobre a definição, valor, vencimento, gestão, arrecadação e outros aspectos dessa contribuição.

12. As redações dos arts. 578, 579, 582, 583, 587 e 602 da CLT, na vigência da Lei nº 13.467/2017, não alcançam todos os *standards* internacionais sobre o direito de autorregulamentação e a liberdade de administração sindical, e desrespeitam diversos princípios aplicáveis ao Direito Internacional do Trabalho, como a boa-fé, a proteção, a norma mais favorável, a vedação do retrocesso, a progressividade, a proporcionalidade e a razoabilidade.

13. O Direito Internacional Público contemporâneo, redimensionado, não se preocupa apenas em declarar direitos e liberdades da pessoa humana, e de prever sua proteção legal teórica e em abstrato. Tanto os sistemas de Direitos Humanos da ONU e da OEA e o sistema da OIT atualmente se preocupam com a efetividade e expansão dos direitos declarados na ordem internacional, agindo para que possam ser respeitados e exercidos na prática.

14. A busca pela efetividade dos direitos humanos (inclusive dos direitos humanos laborais) demanda obrigações positivas do Estado, o qual tem o dever de assegurar as condições práticas e efetivas para o exercício desses direitos.

15. Na atual fase do Direito Internacional Público, atento à efetividade das normas internacionais e cobrando obrigações positivas dos Estados, deve-se considerar, na análise da convencionalidade de normas domésticas, se essas normas são capazes de promover e se estão promovendo, na prática, os direitos reconhecidos internacionalmente, de forma adequada (isto é, alcançando na realidade os *standards* mínimos internacionais desses direitos);

16. O fim da compulsoriedade da contribuição sindical, sem previsão de período de transição e sem uma previsão de fonte alternativa de custeio sindical, causou como efeitos práticos a extinção de diversas entidades sindicais, a redução da taxa de sindicalização, a redução do número de negociações coletivas e a redução de receitas financeiras dos sindicatos em quase 90% a curto e longo prazo, em todo o território nacional.

17. Considerando os efeitos práticos negativos do fim da compulsoriedade da contribuição sindical, que impactou inclusive no exercício de direitos sindicais (sindicalização, celebração de negociação coletiva, atividades e programas dos sindicatos e a manutenção das organizações sindicais), ameaçando (e em alguns casos provocando realmente) a extinção de associações sindicais, considera-se que as novas disposições da Reforma Trabalhista não protegem adequadamente a liberdade de associação, o direito de autorregulamentação e a liberdade de administração dos sindicatos. De forma mediata e reflexiva, não garantem outras dimensões do princípio da liberdade sindical, e não garantem a própria existência de organizações sindicais, em decorrência da inanição financeira que elas sofreram. Por essa perspectiva jurídico-contemporânea e pragmática, o novo regime da contribuição sindical anual pela Lei nº 13.467/2017 é materialmente inconveniente.

18. Para o sistema sindical brasileiro se adequar plenamente à liberdade sindical nos moldes da OIT, precisa mudar o regime da unicidade sindical para o regime da pluralidade, reconhecendo também juridicamente a possibilidade de os atores sindicais constituírem uma unidade sindical. A legislação nacional não pode impor a representação da categoria e deve erradicar o poder normativo da Justiça do Trabalho, bem como qualquer contribuição compulsória imposta por lei. Ao mesmo tempo, o Estado brasileiro deve reconhecer e respeitar eventual representação por categoria e/ou contribuições compulsórias que venham a ser constituídas autonomamente nos estatutos dos sindicatos (previamente aprovadas por assembleia categorial) ou nos instrumentos de negociação coletiva. Esse respeito deve vir tanto do Poder Legislativo (na elaboração das normas domésticas), como do Poder Executivo

(evitando atos antissindicais neste sentido) e pelo Poder Judiciário (abstendo-se de práticas de *lawfare* contra sindicatos, como infelizmente ocorre muito no Brasil pelo Ministério Público do Trabalho, com relação a greves e com relação a cobranças compulsórias previstas em estatutos ou negociações coletivas).

19. Enquanto não se realizar a ampla reforma sindical pela plena liberdade sindical de que trata o parágrafo anterior, mantendo-se a unicidade sindical, é importante a existência de uma contribuição compulsória no Brasil, considerando que os sindicatos estão obrigados por lei a representar toda a categoria (inclusive não filiados, que são a maioria), e o benefício da categoria diante da atuação sindical. Todavia, essa contribuição compulsória não pode ser a contribuição da CLT, pois inconveniente ao ser instituída por lei.

20. É preciso considerar, na análise de convencionalidade, as circunstâncias históricas, políticas, sociais e culturais brasileiras, que demandam uma adequação dos princípios internacionais do direito do trabalho para o cenário nacional. É observável que, devido à longa história de corporativismo sindical, e da instituição vertical dos direitos sociais (inclusive trabalhistas) pelo Estado, que no contexto brasileiro, haja uma resistência muito grande à mudança do sistema sindical. Nesse diapasão, enquanto prevalecer no Brasil a unicidade e a representação por categoria, é razoável e adequado (embora não ideal) que se pratique uma contribuição compulsória, mas que ao menos não seja instituída, regulada, dirigida e determinada pelo Estado.

21. A decisão recente do STF nos Embargos de Declaração do ARE nº 1018459, pela possibilidade de constituição de contribuições negociais – contribuições aos sindicatos realizadas em virtude da celebração de acordos e convenções coletivas – resolve muito bem a crise sindical financeira atual e os efeitos práticos negativos do fim da compulsoriedade pela Reforma Trabalhista. Nesse sentido, a solução encontrada restabelece a garantia estatal da liberdade de associação, do direito de autorregulamentação e da liberdade de administração na prática, ao passo que também resolve a baixa atuação dos sindicatos e sua baixa representatividade (e o problema dos sindicatos de gaveta), considerando que apenas receberão a receita, os sindicatos atuantes que celebrarem negociações coletivas. Atende ao interesse dos sindicalistas e da doutrina, que pensavam na contribuição negocial como o *preferiti* para substituir a contribuição legal. Atende também à Lei nº 11.648/2008. Aplica nacionalmente, de forma correta, o conceito de cláusulas de seguridade sindical, por ser uma cota de solidariedade definida por autonomia coletiva.

22. Provavelmente, com o tempo, a referida decisão do STF também resolverá a assimetria entre os sindicatos obreiros e os sindicatos patronais devido à manutenção de uma

contribuição compulsória aos últimos (a contribuição patronal do Sistema “S”), haja vista que a decisão restaura uma fonte de contribuição compulsória aos sindicatos dos trabalhadores (mesmo que não seja aquela do art. 578 e seguintes da CLT, ou uma contribuição parafiscal). Se os sindicatos dos trabalhadores se mobilizarem fortes nas negociações coletivas e conseguirem arrecadar a contribuição negocial de toda a categoria profissional, restabelecerão seu patamar arrecadatório antes da Lei nº 13.467/2017 (repetindo os números de quando a contribuição sindical legal era potestativa), ou, pelo menos, arrecadarão mais que os sindicatos patronais com a sua contribuição parafiscal. Todavia, a confirmação dessa previsão apenas ocorrerá com o tempo, pois não há dados disponíveis para análise no momento de elaboração deste estudo.

23. A solução apresentada na referida decisão da Corte Constitucional brasileira é uma solução intermediária adequada para a crise sindical nacional atual, enquanto não ocorrer uma reforma sindical estrutural. Todavia, ela não solucione todos os problemas do sindicalismo brasileiro, pois a unicidade continua desestimulando a taxa de sindicalização e limitando a liberdade sindical ao não dar opção ao trabalhador pela escolha de seu sindicato representativo; e ao obrigar os sindicatos a representar toda a categoria mesmo se houverem trabalhadores “indesejados” conforme seu estatuto.

24. Entretanto, este estudo não concorda com a possibilidade conferida ao trabalhador para recusar expressamente a contribuição assistencial definida em negociação coletiva, pois o direito individual de oposição não tem paralelo nos parâmetros internacionais de cotas de solidariedade da OIT. Permitir que o trabalhador continue se beneficiando das negociações coletivas e mesmo assim possa opor-se à contribuição para os sindicatos, não atende aos *standards* internacionais das contribuições compulsórias. Em verdade, não se trata de uma autêntica contribuição compulsória, pois somente pode ser cobrada na aquiescência do trabalhador (tácita ou expressa), não sendo exigível se houver seu protesto expresso. A consideração do elemento volitivo é incompatível com o próprio conceito das cotas de solidariedade.

25. As normas da Reforma Trabalhista sobre contribuição sindical são “formalmente inconventionais”, pois não atendem às exigências do tripartismo e diálogo social para elaboração e modificação de normas trabalhistas, conforme Convenção nº 144 e outros instrumentos da OIT. Por esse motivo, pode-se afirmar uma “inconveniência por ação formal objetiva”, considerando que a incompatibilidade com o sistema jurídico da OIT decorre de um ato emanado (Lei nº 13.467/2017) com vício no seu processo legislativo, por inobservância de um requisito de elaboração da norma.

REFERÊNCIAS

- ACKERMAN, Mario. Liberdade sindical e trabalho decente. *Revista do Tribunal Superior do Trabalho*, Brasília, v. 78, n. 2, p. 141-152, abr./jun. 2012.
- ACKERMAN, Mario. O direito à liberdade de associação e de negociação coletiva e sua essencialidade no contexto do trabalho decente. *Revista do Tribunal Superior do Trabalho*, Brasília, v. 76, n. 4, p. 84-90, out/dez 2010.
- ADOMEIT, KÍaus. El principio de favorabilidad. *Revista de Trabajo*, Madri, n. 72, out./dez. 1983.
- ADORNO JÚNIOR, Helcio Luiz. A estrutura sindical brasileira e a transição do sistema corporativista para o democrático nas relações coletivas de trabalho. *Revista Universitas*, Mogi Mirim, a. 3, n. 4, edição especial, p. 99-116, jan./jun. 2010.
- ALEXANDRE, Ricardo. *Curso de direito tributário esquematizado*. 6. ed. São Paulo: Método, 2012.
- ALEXANDRE, Ricardo. *Direito tributário esquematizado*. 10. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2016. *Ebook*.
- ALMEIDA, Gelsom Rozentino de. O governo Lula, o Fórum Nacional do Trabalho e a reforma sindical. *Revista Katálysis*, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 54-64, jan./jun. 2007.
- ALMEIDA, Renato Rua de. Visão histórica da liberdade sindical. *Revista LTr*, São Paulo, v. 70, n. 3, p. 363-366, mar. 2006.
- ALONSO GARCÍA, Manuel. *Derecho del trabajo*. Tomo I. Barcelona: José M. Bosch, 1960.
- ALONSO OLEA, Manuel. *Derecho del trabajo*. 6. ed. Madrid: Universidad de Madrid, Facultad de Derecho, 1980.
- ALVARENGA, Rubia Zanotteli de. *A declaração de princípios e direitos fundamentais no trabalho de 1998 e as convenções fundamentais da OIT comentadas*. São Paulo: LTr, 2018.
- ALVARENGA, Rubia Zanotelli de; OLIVEIRA, Felipe Duarte Ribeiro de. Princípios fundamentais de direito internacional do trabalho. In: EÇA, Vitor Salino de Moura *et al* (Org.). *Direito internacional do trabalho*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 163-186, 2019.
- ALVARENGA, Rúbia Zanotelli de. O tripartismo como base institucional da OIT. *Revista de Direito do Trabalho*, São Paulo, v. 45, n. 200, p. 165-184, abr. 2019.
- ALVARENGA, Rubia Zanotelli de. Sistema internacional de proteção aos direitos humanos: aplicabilidade e efetivação da Constituição da Organização Internacional do Trabalho – OIT (1919) e da Declaração de Filadélfia (1944). In: ROCHA, Cláudio Jannotti *et al* (Org.). *A comunicabilidade do direito internacional do trabalho e o direito do trabalho brasileiro*. São Paulo: Tirant lo Blanch, p. 33-52, 2020. Coleção Direito Internacional do Trabalho, v. 2.

ANAMATRA. *Cadernos da ANAMATRA: CONAMATS*. Brasília: ANAMATRA, 2015.
Disponível em:
https://www.anamatra.org.br/images/conamat/Cadernos_Anamatra_Conamats_site.pdf.
Acesso em: 24 fev. 2024.

ANAMATRA. *Enunciados da 1ª Jornada de Direito Material e Processual do Tribunal Superior do Trabalho e da Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho*, 2007. Disponível em:
<https://honoriscausa.weebly.com/uploads/1/7/4/2/17427811/anamatra.pdf>. Acesso em: 24 fev. 2024.

ANAMATRA. *Reforma Trabalhista: enunciados aprovados*. Brasília: ANAMATRA, 2018.
Disponível em:
https://www.anamatra.org.br/attachments/article/27175/livreto_RT_Jornada_19_Conamat_site.pdf. Acesso em: 24 fev. 2024.

AROUCA, José Carlos. Liberdade Sindical e Contribuição Sindical. *Revista Síntese Trabalhista e Previdenciária*, n. 268, v. 23, p. 9-17, out. 2011.

AROUCA, José Carlos. *Organização Sindical no Brasil: passado, presente, futuro (?)*, São Paulo: LTr, 2013.

AROUCA, José Carlos. Organização sindical: pluralidade e unicidade: fontes de custeio. *Revista do Tribunal Superior do Trabalho*, São Paulo, v. 78, n. 2, p. 84-96, abr./jun. 2012.

AZEVEDO NETO, Platon Teixeira de. *A justiciabilidade dos direitos sociais nas cortes internacionais de justiça*. São Paulo: LTr, 2017.

AZEVEDO NETO, Platon Teixeira de. O fim da contribuição sindical compulsória no Brasil: uma rediscussão necessária. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 965, pp. 225–42, mar. 2016.

BARASSI, Ludovico. *Tratado de derecho del trabajo*. Tomo I. Buenos Aires: Alfa, 1953.

BARBATO, Maria Rosaria; COSTA, Rosa Juliana Cavalcante da. Sindicatos de Mãos Atadas: considerações e aprofundamentos acerca da reforma da contribuição sindical. In: MELLO FILHO, Hugo Cavalcante (org.). *Direito do trabalho e teoria social crítica: homenagem ao professor Everaldo Gaspar Lopes de Andrade*. São Paulo: LTr, p. 143-151, 2020.

BARBATO, Maria Rosaria; PEREIRA, Flávia Souza Máximo. Proteção em face de condutas antissindicalistas: a ausência de uma legislação sistemática protetiva e os novos ataques ao direito fundamental à liberdade sindical. *Revista Fórum de Direito Sindical*, Belo Horizonte, v. 1, pp. 203-26, 2015.

BARISON, Thiago. *A estrutura sindical de Estado no Brasil e o controle judiciário após a Constituição de 1988*. 2014. 249f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

BARROS, Alice Monteiro de. *Curso de Direito do Trabalho*. 10. ed. São Paulo: LTr, 2016.

BARZOTTO, Luciane Cardoso. *Direitos humanos e trabalhadores: atividade normativa da Organização Internacional do Trabalho e os limites do direito internacional do trabalho*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

BARZOTTO, Luciane Cardoso. *Direitos humanos e trabalhadores: atividade normativa da Organização Internacional do Trabalho e os limites do direito internacional do trabalho*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

BASSO, Maristela; POLIDO, Fabrício. A Convenção 87 da OIT sobre a liberdade sindical de 1948: recomendações para a adequação do direito interno brasileiro aos princípios e regras internacionais do trabalho. *Revista do Tribunal Superior do Trabalho*, São Paulo, v. 78, n. 3, p. 124-219, jul./set. 2012.

BASTOS, Celso; MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Comentários à Constituição do Brasil*. v. 2. São Paulo: Saraiva, 1989.

BEAUDONNET, Xavier. *Direito internacional do trabalho e direito interno: manual de formação para juízes, juristas e docentes em direito*. Turim: Centro Internacional de Formação da OIT, 2011.

BEAUDONNET, Xavier. Liberdade sindical e negociação coletiva: entrevista. *Revista da Associação Latino-Americana de Juizes do Trabalho*, ano 4, n. 6, set. 2010.

BELTRAMELLI NETO, Silvio; KLUGE, Cesar Henrique. Controle de convencionalidade difuso e concentrado em matéria trabalhista nas perspectivas da OIT e do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos. *Revista DIREITO E JUSTIÇA*, a. XVII, n. 28 (Reflexões Sociojurídicas), pp. 105-32, maio 2017.

BELTRAMELLI NETO, Silvio; MARQUES, Mariele Torres. Controle de convencionalidade na justiça do trabalho brasileira: análise jurisprudencial quantitativa e qualitativa. *Revista Opinião Jurídica*, Fortaleza, a. 18, n. 27, p. 45-70, jan./abr. 2020.

BOITO JR., Armando. *O sindicalismo de Estado no Brasil: uma análise crítica da estrutura sindical*. São Paulo/Campinas: Hucitec/Unicamp, 1991.

BONNA, Aline Paula. A vedação do retrocesso social como limite a flexibilização das normas trabalhistas brasileiras. *Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região*, Belo Horizonte, v. 47, n. 77, p. 51-66, jan./jun. 2008.

BRASIL, Deilton Ribeiro; BITTENCOURT, Luiz Antônio da Silva. A proteção internacional do trabalhador: aplicação do princípio *Pro homine* e do pacto internacional de direitos econômicos, sociais e culturais. In: EÇA, Vitor Salino de Moura. Código internacional do trabalho. In: EÇA, Vitor Salino de Moura *et al* (Org.). *Direito internacional do trabalho*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 163-186, 2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Recomendação Nº 123 de 07/01/2022*. Brasília: Presidência do Conselho Nacional de Justiça, 2022. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4305>. Acesso em: 24 fev. 2024.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm7. Acesso em: 24 fev. 2024.

BRASIL. *Decreto nº 19.770, de 19 de março de 1931*, 1931. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d19770.htm. Acesso em: 24 fev. 2024.

BRASIL. *Decreto-lei nº 1.166, de 15 de abril de 1971*, 1971. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/De11166.htm. Acesso em: 24 fev. 2024.

BRASIL. *Decreto-lei nº 1.402, de 5 de julho de 1939*, 1939. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-1402-5-julho-1939-411282-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 24 fev. 2024.

BRASIL. *Decreto-lei nº 2.377, de 8 de julho de 1940*, 1940. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-2377-8-julho-1940-412315-publicacaooriginal-1-pe.html#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20pagamento%20e,profissionais%20representadas%20pelas%20referidas%20entidades>. Acesso em: 24 fev. 2024.

BRASIL. *Decreto-Lei Nº 5.452, de 1º de maio de 1943* (Consolidação das leis do trabalho), 1943. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em: 24 fev. 2024.

BRASIL. *Lei nº 11.648, de 31 março de 2008*, 2008. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111648.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2011.648%2C%20DE%2031%20MAR%20AR%20DE%202008.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20reconhecimento%20formal,1943%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs. Acesso em: 24 fev. 2024.

BRASIL. *Lei Nº 5.889, de 8 de junho de 1973*, 1973. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15889.htm. Acesso em: 24 fev. 2024.

BRASIL. *Lei Nº 8.906, de 4 de julho de 1994*, 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em: 24 fev. 2024.

BRASIL. *Medida provisória nº 873, de 1º de março de 2019*, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/mpv/mpv873.htm. Acesso em: 24 fev. 2024.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. *Diagnóstico das relações de trabalho no Brasil*. Brasília: Ministério do Trabalho, 2003a. Disponível em: http://www3.mte.gov.br/fnt/DIAGNOSTICO_DAS_RELACOES_DE_TRABALHO_NO_BRASIL.pdf. Acesso em: 24 fev. 2024.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. *O sistema brasileiro de relações de trabalho*. Brasília: Ministério do Trabalho, 2003b. Disponível em: <http://www.fnt.mte.gov.br/QuickPlace/forum/Main.nsf>. Acesso em: 24 fev. 2024.

BRASIL. Ministério Público do Trabalho. Coordenadoria Nacional de Promoção da Liberdade Sindical - CONALIS. *Nota técnica n. 1º, de 27 de abril de 2018*. Brasília: Ministério Público do Trabalho, 27 abr. 2018.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – SEDES. *Reforma Sindical e Trabalhista: Relatório consolidado*. Brasília: SEDES, jun. 2013. Disponível em: [http://www3.mte.gov.br/fnt/Reforma Sindical e Trabalhista relatorio final do CDES.pdf](http://www3.mte.gov.br/fnt/Reforma_Sindical_e_Trabalhista_relatorio_final_do_CDES.pdf). Acesso em: 24 fev. 2024.

BRASIL. Procuradoria-Geral do Trabalho. Gabinete do Procurador-Geral do Trabalho. *Nota técnica n° 05, de 19 de abril de 2017, da Secretaria de Relações Institucionais do Ministério Público do Trabalho (MPT)*. Brasília: Procuradoria-Geral do Trabalho, 19 abr. 2017. BRASIL. *Projeto de Lei n° 3.003, de 1997*, 1997. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=883E5920B8EB18ADF6624B7B76AE78F0.proposicoesWebExterno2?codteor=1151754&filename=Dossie+-PL+3003/1997. Acesso em: 24 fev. 2024.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição n° 628, de 1998. *Diário da Câmara dos Deputados*, Brasília, a. LIV, n. 148, p. 40994-40997, 14 set. 1999. Disponível em: <https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD14SET1999.pdf#page=183>. Acesso em: 24 fev. 2024.

BRASIL. Senado Federal. Comissão de Assuntos Econômicos. *Parecer N°, de 2017*, 2017. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5302372&disposition=inline>. Acesso em: 24 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). *Recurso Extraordinário n° 178927-1 São Paulo*. Recorrente: Sindicato dos Trabalhadores em Processamento de Dados e Empregados de Empresas de Processamento de Dados do Estado de São Paulo - SINDPD/SP. Recorridos: Acacio Akira Kaneno e outros. Relator: Min. Ilmar Galvão. Brasília, p. 649-653, 3 dez. 1996d. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=224124>. Acesso em: 24 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). *Recurso Extraordinário n° 189443-1 Minas Gerais*. Recorrente: Sindicato dos Empregados em Estabelecimentos Bancários de Belo Horizonte e Região. Recorridos: Ricardo Magalhaes Teodoro e outros. Relator: Min. Ilmar Galvão. Brasília, p. 1880-1884, 19 dez. 1996e. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=230972>. Acesso em: 24 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). *Recurso Extraordinário n° 181087-4 São Paulo*. Recorrente: Sindicato dos Publicitários dos Agenciadores de Propaganda e dos Trabalhadores em Empresas de Propaganda do Estado de São Paulo. Recorridos: Armando Cortez Junior e outros. Relator: Min. Moreira Alves. Brasília, p. 305-308, 18 mar. 1997a. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=225795>. Acesso em: 24 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). *Agravo Regimental em Recurso Extraordinário nº 171.905-2 São Paulo*. Agravante: Federação dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino do Estado de São Paulo. Agravado: Pia Sociedade dos Missionários de São Carlos. Relator: Min. Néri da Silveira. Brasília, p. 544-557, 20 out. 1997b. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=329448>. Acesso em: 24 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). *Recurso Extraordinário nº 198092-3 São Paulo*. Recorrente: Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas, Materiais Elétricos, Eletrônicos, de Esquadrias Metálicas, de Equipamentos Rodoviários, Ferroviários, de Serralheria e de Moveis de Metal de São José do Rio Preto, Bady Bassitt, Cedral, Guapiaçu, Potirendaba, Uchoa e José Bonifácio. Recorridos: Ademar Marques e outros. Relator: Min. Carlos Velloso. Brasília, p. 843-851, 27 ago. 1996a. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=235926>. Acesso em: 24 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). *Recurso Extraordinário nº 193972-9 São Paulo*. Recorrente: Sindicato dos Empregados em Empresas de Seguros Privados e Capitalização de Agentes Autônomos de Seguros Privados e de Crédito e em Empresas de Previdência Privada no Estado de São Paulo. Recorridos: Celso de Mello e outros. Relator: Min. Carlos Velloso. Brasília, p. 2022-2029, 27 ago. 1996b. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=233681>. Acesso em: 24 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). *Recurso Extraordinário nº 170.439-0 Minas Gerais*. Recorrente: Sindicato das Empresas de Transportes de Carga do Estado de Minas Gerais. Recorrido: Transuilton Ltda. Relator: Min. Carlos Velloso. Brasília, p. 1244-1251, 27 ago. 1996c. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=218517>. Acesso em: 24 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). *Recurso Extraordinário nº 194.603-2 São Paulo*. Recorrente: Federação dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino do Estado de São Paulo. Recorrido: Associação Educacional Carlos Drumond de Andrade. Relator: Min. Nelson Jobim. Brasília, p. 154-170, 16 dez. 1997c. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=234012>. Acesso em: 24 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). *Recurso Extraordinário 180.745-8 São Paulo*. Recorrente: Décimo Sexto Cartório de Notas da Capital. Recorrido: Sindicato dos Escreventes e Auxiliares Notariais e Registrais do Estado de São Paulo - SEANOR. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. Brasília, p. 712-723, 24 mar. 1998a. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=225529>. Acesso em: 24 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.794 Distrito Federal*. Requerentes: Confederação Nacional dos Trabalhadores em Transporte Aquaviário e Aéreo, na Pesca e nos Portos – CONTTMAF e outros. Intimados: Presidente da República e

Congresso Nacional. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, p. 1-209, 29 jun. 2018. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749631162>. Acesso em: 24 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.794 Distrito Federal*. Requerentes: Confederação Nacional dos Trabalhadores em Transporte Aquaviário e Aéreo, na Pesca e nos Portos – CONTTMAF e outros. Intimados: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, p. 1-209, 29 jun. 2018. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749631162>. Acesso em: 24 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.076 Acre*. Requerente: Partido Social Liberal – PSL. Requerida: Assembleia Legislativa do Estado do Acre. Relator: Min. Carlos Velloso. Brasília, p. 218-231, 08 ago. 2003. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=375324>. Acesso em: 24 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Embargos de Declaração no Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.018.459 Paraná*. Embargante: Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, de Máquinas, Mecânicas, de Material Elétrico, de Veículos Automotores, de Autopeças e de Componentes e Partes para Veículos Automotores da Grande Curitiba. Embargado: Ministério Público do Trabalho. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, p. 1-45, 12 set. 2023. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=772181091>. Acesso em: 24 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.018.459 Paraná*. Recorrente: Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, de Máquinas, Mecânicas, de Material Elétrico, de Veículos Automotores, de Autopeças e de Componentes e Partes para Veículos Automotores da Grande Curitiba. Recorrido: Ministério Público do Trabalho. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, p. 1-26, 23 fev. 2017. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=311360091&ext=.pdf>. Acesso em: 24 fev. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho (Seção de Dissídios Coletivos). *Recurso Ordinário em Ação Anulatória nº 396.518*. Recorrente: Ministério Público do Trabalho (18ª Região). Recorridos: Sindicato dos Empregados no Comércio Varejista de Gêneros Alimentícios no Estado de Goiás – SECOM e Sindicato do Comércio Varejista Gêneros Alimentícios do Estado de Goiás. Relator: Min. José Luiz Vasconcellos. Brasília, 18 maio 1998b.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho (Seção de Dissídios Coletivos). *Recurso Ordinário em Ação Anulatória nº 363.816*. Recorrente: Ministério Público do Trabalho (3ª Região). Recorridos: Sindicato dos Trabalhadores em Empresas de Radiofusão e Televisão no Estado de Minas Gerais – SINTERT/MG e TV Leste LTDA. e outras. Relator: Min. Moacyr Roberto Tesch Auersvald. Brasília, 11 maio 1998c.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho (Seção de Dissídios Coletivos). *Recurso Ordinário em Dissídio Coletivo nº 350.500*. Recorrente: Ministério Público do Trabalho (2ª Região). Recorridos: Federação dos Trabalhadores nas Empresas de Refeições Coletivas e afins do Estado de São Paulo e outros; Sindicato de Hotéis, Bares e similares de São Paulo; e

Sindicato de Hotéis, Bares e similares de Sorocaba e outros. Relator: Min. Antonio Fabio Ribeiro. Brasília, 25 maio 1998d.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho (Sétima Turma). *Agravo de Instrumento em Recurso de Revista 437-79.2012.5.15.0001*. Agravante: Sindicato dos Trabalhadores na Indústria de Energia Elétrica de Campinas. Agravados: Civile Projetos e Engenharia Ltda., União, Central Única dos Trabalhadores - CUT, Federação dos Trabalhadores nas Indústrias Urbanas do Estado de São Paulo e Federação Nacional dos Trabalhadores nas Indústrias Urbanas. Relator: Des. Arnaldo Boson Paes. Brasília, p. 1-5, 25 fev. 2015. Disponível em: <https://consultadocumento.tst.jus.br/consultaDocumento/acordao.do?anoProcInt=2014&numProcInt=277948&dtaPublicacaoStr=06/03/2015%2007:00:00&nia=6296383>. Acesso em: 24 fev. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. Secretaria-Geral Judiciária. Coordenadoria de Jurisprudência. *Súmulas, Orientações Jurisprudenciais (Tribunal Pleno / Órgão Especial, SBDI-I, SBDI-I Transitória, SBDI-II e SDC), Precedentes Normativos*. Brasília: CSG/SEG/TJDFT, 2023.

BRITO FILHO, José Claudio Monteiro de. *Direito sindical: análise do modelo brasileiro de relações coletivas de trabalho à luz do direito estrangeiro comparado e da doutrina da OIT: proposta de inserção da comissão de empresa*. 7. ed. São Paulo: LTr, 2018.

BYUN, Ariane Ah Hyon. Liberdade sindical sob enfoque do Comitê de Liberdade Sindical. *Revista de Direito do Trabalho*, São Paulo, v. 38, n. 146, p. 191-234, abr./jun. 2012.

CABANELLAS, Guillermo. *Compendio de derecho laboral*. Buenos Aires: Bibliográfica Omeba, 1968.

CABANELLAS, Guillermo. *Derecho normativo laboral*. Buenos Aires: Omeba, 1966.

CALCINI, Ricardo Souza. A contribuição sindical e o seu recolhimento facultativo. *Revista de Direito do Trabalho*, São Paulo, a. 44, v. 191, p. 39-54, jul. 2018.

CALETTI, Leandro. O controle difuso da convencionalidade e os direitos humanos no Brasil. *Revista IIDH*, San José, CR, v. 64, p. 189-214, jul./dez. 2016.

CAMPOS, André Gambier. *Texto para discussão 2262: sindicatos no Brasil: o que esperar no futuro próximo?* Brasília: Ipea, 2022.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *Desafios e conquistas do Direito Internacional dos Direitos Humanos no início do Século XXI*, 2004. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/esp/407-490%20cancado%20trindade%20oea%20cji%20%20.def.pdf>. Acesso em: 24 fev. 2024.

CARDOSO, Luciane. Direitos humanos dos trabalhadores. In: LAGE, Émerson José Alves; LOPES, Mônica Sette (Orgs.). *O direito do trabalho e o direito internacional, questões relevantes: homenagem ao Professor Osiris Rocha*. São Paulo: LTr, p. 66-74, 2005.

CARLOS NETO, Antonio. A reforma da estrutura sindical brasileira: pressupostos mais do que necessários. In HORN, Carlos Henrique; SILVA, Sayonara Grillo Coutinho Leonardo da (Orgs.). *Ensaio sobre sindicatos e reforma sindical no Brasil*. São Paulo: LTr, 2009.

CARNEIRO, Ricardo José das Mercês; ROSA, Giovanna Montalvão Oliveira da. Controle de convencionalidade da Reforma Trabalhista: análise da convenção nº 155 OIT e artigo 611-A da CLT. *Cadernos de graduação: ciências humanas e sociais*, Aracaju, v. 6, n. 2, p. 145-158, set. 2020.

CARRION, Valentin. *Comentários à Consolidação das Leis do Trabalho*. São Paulo: Saraiva, 2008.

CARVALHO NETO, Antônio Moreira de. Liberdade e autonomia sindical no Brasil: meio século de atraso na aplicação da convenção nº 87 da OIT. In: PEREIRA, Armand F. (Org.). *Reforma sindical e negociação coletiva*. Brasília: OIT, p. 67-79, 2001.

CASSAR, Vólia Bomfim. *Direito do Trabalho*. 9. ed. São Paulo: Método, 2014.

CASSAR, Vólia Bomfim; BORGES, Leonardo Dias. *Comentários à reforma trabalhista*. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2017.

CAVALCANTE, Márcio André Lopes. *Súmulas do STF e do STJ anotadas e organizadas por assunto*. 7. ed. rev. atual. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2020.

CAVALCANTE, Marcos de Oliveira. *O fim do imposto sindical compulsório como fator de maior representatividade sindical dos trabalhadores no Brasil*. Rio de Janeiro: ESG, 2013.

CÉSAR, João Batista Martins; D'AMBROSO, Marcelo José Ferlin; MELO, Raimundo Simão de. Custeio sindical no Brasil depois da extinção da contribuição sindical compulsória. *Ipeatra*, Florianópolis, 15 jan. 2021. Disponível em <https://ipeatra.org.br/wp-content/uploads/2021/01/Custeio-sindical-no-Brasil-depois-da-extinc%C3%A7%C3%A3o-da-contribuic%C3%A7%C3%A3o-sindical-compulso%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 24 fev. 2024.

CHÄFER, Gilberto; RIOS, Roger Raupp; LEIVAS, Paulo Gilberto Cogo; GOMES, Jesus Tupã Silveira. Os controles de convencionalidade tradicional e interamericano: institutos distintos ou duas faces da mesma moeda?. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 14, n. 3, p. 216-242, 2017.

CORDEIRO, Marcel. A contribuição sindical no Brasil. *Revista Síntese Trabalhista e Previdenciária*, São Paulo, v. 28, n. 334, p. 17-37, abr. 2017.

CORDEIRO, Wolney de Macedo. O controle de convencionalidade em matéria laboral: novos horizontes para a aplicação das Convenções da OIT no direito brasileiro. In: FRANCO FILHO, Georgenor de Souza; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira (Org.). *Direito internacional do trabalho: o estado da arte sobre a aplicação das convenções internacionais da OIT no Brasil*. São Paulo: LTr, p. 24-33, 2016.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile*: Sentencia de 5 de febrero de 2001 (Fondo,

Reparaciones y Costas). San José, 5 de fevereiro de 2001c. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_73_esp.pdf. Acesso em: 24 fev. 2024.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile*: Sentencia de 26 de septiembre de 2006 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). San José, 26 de setembro de 2006a. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_154_esp.pdf. Acesso em: 24 fev. 2024.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Caso Barrios Altos Vs. Perú*: Sentencia de 14 de marzo de 2001 (Fondo). San José, 14 de março de 2001a. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_75_esp.pdf. Acesso em: 24 fev. 2024.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Caso Barrios Altos Vs. Perú*: Sentencia de 3 de septiembre de 2001 (Interpretación de la Sentencia de Fondo). Série C. San José, 3 de setembro de 2001b. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_83_esp.pdf. Acesso em: 24 fev. 2024.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Caso Boyce y otros vs. Barbados*: Sentencia de 20 de noviembre de 2007 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas). San José, 20 de novembro de 2007. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_169_esp.pdf. Acesso em: 24 fev. 2024.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala*: Sentencia de 25 de noviembre de 2003 (Fondo, Reparaciones y Costas). San José, 25 de novembro de 2003. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_101_esp.pdf. Acesso em: 24 fev. 2024.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Caso Neira Alegria y otros vs. Perú*: Sentencia de 19 de enero de 1995 (Fondo). San José, 19 de janeiro de 1995. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_20_esp.pdf. Acesso em: 24 fev. 2024.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú*: Sentencia de 24 de noviembre de 2006 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). San José, 24 de novembro de 2006b. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_158_esp.pdf. Acesso em: 24 fev. 2024.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Caso Vargas Areco Vs. Paraguay*: Sentencia de 26 de septiembre de 2006. San José, 26 de setembro de 2004. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_155_esp.pdf. Acesso em: 24 fev. 2024.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Gelman Vs. Uruguai*: Sentença de 24 de fevereiro de 2011 (Mérito e Reparações). San José, 24 de fevereiro de 2011. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2016/04/09b4d396111fe41e886a744a9f8753e1.pdf>. Acesso em: 24 fev. 2024.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Suárez Rosero Vs. Ecuador*: Sentença de 12 de novembro de 1997 (Mérito). San José, 12 de novembro de 1997. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2016/04/36b15a58a41a220027b36a1b165182f6.pdf>. Acesso em: 24 fev. 2024.

COSTA, Regina Helena *Curso de direito tributário: Constituição e Código Tributário Nacional*. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2014. *Ebook*.

COUTINHO, Aldacy Rachid. Retrocesso social em tempos de crise ou haverá esperança para o direito do trabalho? Uma análise da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. *Revista do Tribunal Superior do Trabalho*, São Paulo, v. 83, n. 3, p. 17-58, jul/set 2017.

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

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

CUEVA, Mario de La. *Derecho mexicano del trabajo*. 2. ed. México: Porrúa, 1943.

D'AMBROSO, Marcelo José Ferlin. *Direitos humanos e direito do trabalho: uma conexão para a dignidade*. Belo Horizonte: RTM, 2019.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Direitos humanos e cidadania*. São Paulo: Moderna, 1998.

DANTAS JÚNIOR, Aldemiro Rezende. Fim da contribuição sindical obrigatória: consequências para as entidades sindicais e categorias representadas. *Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região*, Belo Horizonte, edição especial, p. 271-287, nov. 2017.

DELGADO, Gabriela Neves. Direitos humanos dos trabalhadores: perspectiva de análise a partir dos princípios internacionais do direito do trabalho e do direito previdenciário. *Revista do Tribunal Superior do Trabalho*, Brasília, vol. 77, n. 3, p. 59-76, jul./set. 2011.

DELGADO, Mauricio Godinho. *Curso de direito do trabalho*. 18. ed. São Paulo, LTr, 2019.

DELGADO, Mauricio Godinho. Direito coletivo do trabalho e seus princípios informadores. *Revista do Tribunal Superior do Trabalho*, Brasília, v. 67, n. 2, p. 79-98, abr./jun. 2001.

DELGADO, Mauricio Godinho. *Direito coletivo do trabalho*. 5 ed. São Paulo: LTr, 2014.

DELGADO, Mauricio Godinho; DELGADO, Gabriela Neves. *A reforma trabalhista no Brasil: com os comentários à Lei n. 13.467/2017*. São Paulo: LTr, 2017.

DEVEALI, Mario Levi; PERET, José I. Brito. *El derecho del trabajo*. Buenos Aires: Astrea, 1983.

DIEESE. *Nota Técnica nº 200: Subsídios para o debate sobre a questão do Financiamento Sindical*. São Paulo: DIEESE, dez. 2018.

DONATO, Messias Pereira. Contribuição para a categoria profissional. *Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região*, Belo Horizonte, n. 22, p. 23-30, 1972/1973.

DORNELES, Leandro Amaral Dorneles de. O direito das relações coletivas de trabalho e seus princípios fundamentais: a liberdade associativa laboral. *Revista do Tribunal Superior do Trabalho*, Brasília, v. 76, n. 2, p. 84-108, abr./jun. 2010.

DUARTE, Bento Herculano; MORAES, José Diniz de. A liberdade sindical como direito fundamental e a não ratificação da Convenção nº 87 da OIT pelo Brasil: os limites da negociação coletiva e a proteção em face de atos antissindicais. In: FRANCO FILHO, Georgeton de Souza; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira (Org.). *Direito internacional do trabalho: o estado da arte sobre a aplicação das convenções internacionais da OIT no Brasil*. São Paulo: LTr, p. 59-69, 2016.

DUTRA, Renata Queiroz. Entre a normatização estatal e a negociação coletiva: os desafios da proteção social ao trabalho. *Revista do TST*, Brasília, vol. 82, n. 4, p. 272-301, out/dez 2016.

DUTRA, Renata Queiroz; LOPES, Joao Gabriel Pimentel. Os pesos da balança da justiça: custeio e liberdade sindical no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI, 28, 2019, Goiânia. *Direito do Trabalho e Meio Ambiente do Trabalho [...]* Florianópolis: CONPEDI, 2019. v. II. p. 127-143.

EÇA, Vitor Salino de Moura. Código internacional do trabalho. In: EÇA, Vitor Salino de Moura *et al* (Orgs.). *Direito internacional do trabalho*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 7-16, 2019.

FARIAS, Marcio de Almeida. O modelo sindical brasileiro. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, a. 10, n. 665, 2 maio 2005. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/6665>. Acesso em: 24 fev. 2024.

FERNANDES, Antonio de Lemos Monteiro. *Estudos de direito do trabalho*. Coimbra: Almedina, 1972.

FERRARI, Hamilton. Imposto sindical cai 96% em 2 anos, de R\$ 3,64 bilhões para R\$ 128,3 milhões. *Poder360*, Brasília, 29 jan. 2020. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/economia/imposto-sindical-cai-96-em-2-anos-de-r-364-bilhoes-para-r-128-milhoes/>. Acesso em: 24 fev. 2024.

FERRAZ, Miriam Olivia Knopik. Controle concentrado de convencionalidade em matéria trabalhista: perspectivas para a concretização das convenções da OIT. In: ROCHA, Cláudio Jannotti *et al* (Org.). *A Organização Internacional do Trabalho: sua história, missão e desafios*. São Paulo: Tirant lo Blanch, p. 399-426, 2020. Coleção Direito Internacional do Trabalho, v. 1.

FERREIRA, Marcelo Carlos; MELO, Saulo Martins de. Contribuição sindical pós reforma e a contribuição negocial. *Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região*, n. 53, p. 169-186, 2018.

FINCATO, Denise; FELTEN, Maria Claudia. Reforma trabalhista: contribuição sindical facultativa e futuro dos sindicatos no Brasil. *Revista Eletrônica do Tribunal Regional do Trabalho do Paraná*, Curitiba, v. 7, n. 71, p. 57-75, ago/set. 2018.

FÓRUM NACIONAL DO TRABALHO. *Reforma Sindical: relatório final*. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego, Secretaria de Relações do Trabalho, 2004.

FRANÇA, Rubens L. *O Direito, a lei e a jurisprudência*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1974.

FRIEDRICH, Tatyana Scheila; PASSOS, André Franco de Oliveira. Direito internacional e liberdade sindical: da teoria geral à necessidade de aplicação prática. In: NICOLADELI, Sandro Lunard; PASSOS, André Franco de Oliveira; FRIEDRICH, Tatyana Schella (Org.). *O direito coletivo, a liberdade sindical e as normas internacionais*. São Paulo: LTr, p. 20-32, 2013.

GALVÃO, Andréia. Reforma Trabalhista: efeitos e perspectivas para os sindicatos. In: KREIN, José Dari; OLIVEIRA, Roberto Vêras de; FILGUEIRAS, Vitor Araújo. *Reforma trabalhista no Brasil: promessas e realidade*. Campinas: Curt Nimuendajú, p. 201-223, 2019. GARCIA, Gustavo Felipe Barbosa. *Curso de Direito do Trabalho*. 8. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. Constitucionalidade da contribuição sindical facultativa: confirmação pelo STF. *Revista Eletrônica do Tribunal Regional do Trabalho do Paraná*, Curitiba, v. 7, n. 71, p. 15-18, ago/set. 2018.

GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. A questão da contribuição sindical após a MP 873/2019. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 23 abr. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-abr-23/gustavo-garcia-questao-contribuicao-sindical-mp-8732019/>. Acesso em: 24 fev. 2024.

GARCIA, Welington Castilho. *Análise crítica da organização sindical brasileira à luz dos princípios de liberdade sindical da OIT*. 2014. 200f. Dissertação (Mestrado em Direito do Trabalho e da Seguridade Social) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

GENSAS, Rafael Saltz. A compulsoriedade das contribuições sindicais sob o prisma da teoria da escolha pública. *Revista Jurídica Luso-Brasileira*, a. 6, n. 4, p. 2391-2428, 2020. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2020/4/2020_04_2391_2428.pdf. Acesso em: 24 fev. 2024.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo (org.). *Métodos de pesquisa*. Coordenado pela Universidade Aberta do Brasil - UAB/UFRGS e pelo Curso de Graduação Tecnológica - Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural da SEAD/UFRGS. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GHEZZI, G. & ROMAGNOLI, U. *Il diritto sindacale*. 4.ed. Bologna: Zanichelli, 1997.

GIANOTTI, Enrique Fernández. Fuentes e interpretación en el derecho del trabajo. *Derecho del trabajo*, Buenos Aires, v. XXXIII, pg. 675-687, out. 1973.

GOMES, Ana Virgínia Moreira. A declaração da OIT de 1998: história, mudanças e desafios. In: GOMES, Ana Virgínia Moreira; FREITAS JÚNIOR, Antônio Rodrigues (Org.). *A Declaração de 1998 da OIT sobre Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho: análise de seu significado e efeitos*. São Paulo: LTr, p. 19-38, 2014.

GOMES, Ana Virginia Moreira. *The effect of ILO's Declaration on fundamental principles and rights at work on the evolution of legal policy in Brazil: an analysis of freedom of association*. 2009. Thesis (Master of Studies in Law) – Graduate Department of Law, University of Toronto, 2009.

GOMES, Ana Virginia Moreira; GOMES, Sarah Linhares Ferreira. Análise do controle de convencionalidade no âmbito do Tribunal Superior do Trabalho. In: JORNADA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS, IV. vol. 2, 2019, Fortaleza. *Anais...* Fortaleza: Unifor, 2019. Disponível em: <https://www.unifor.br/documents/392178/3101527/GT5+Ana+Virginia+Moreira+Gomes+e+Sarah+Linhares+Ferreira+Gomes.pdf/f50ecd28-ba38-d6e7-3ab5-4e4155e0b156>. Acesso em: 24 fev. 2024.

GOMES, Ana Virgínia Moreira; PRADO, Mariana Mota. Flawed freedom of association in Brazil: how unions can become an obstacle to meaningful reforms in the labor law system. *Comparative Labor Law & Policy Journal*, Toronto, v. 32, n. 4, p. 843-889, 2011.

GOMES, Ana Virgínia Moreira; SILVA, Antônio Alfeu da. O custeio do sindicato livre: uma análise da compatibilidade das contribuições sindical e assistencial com o princípio da liberdade sindical. *Pensar*, Fortaleza, v. 21, n. 1, p. 40-69, jan./abr. 2016.
GOMES, Angela Maria de Castro. *Cidadania e direitos do trabalho*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2002.

GOMES, Dinaura Godinho Pimentel. Direitos Fundamentais Sociais: uma visão crítica da realidade brasileira. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, São Paulo, a. 13, n. 53, p. 40-54, out./dez. 2005.

GOMES, Dinaura Godinho Pimentel. Liberdade sindical: aspectos relevantes da Convenção nº 87 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) em sintonia com outros tratados internacionais de direitos humanos e sua integração no direito nacional. In: CAVALCANTE, Jouberto de Quadros Pessoa; VILLATORE, Marco Antônio César (Coord.); WINTER, Luís Alexandre Carta; GUNTHER, Luiz Eduardo (Org.). *Direito Internacional do Trabalho e a Organização Internacional do Trabalho: um debate atual*. São Paulo: Atlas, p. 232-244, 2015.

GOMES, Eduardo Biacchi; VAZ, Andréa Arruda. A aplicabilidade das Convenções da Organização Internacional do Trabalho pelos tribunais brasileiros: observância dos direitos fundamentais. In: CAVALCANTE, Jouberto de Quadros Pessoa; VILLATORE, Marco Antônio César. (Coords.). *Direito internacional do trabalho e a Organização Internacional do Trabalho: um debate atual*. São Paulo: Atlas, p. 157-180, 2015.

GOMES, Eduardo Biacchi; ZANCHI, Deborah Maria. O controle de convencionalidade como instrumento de proteção aos direitos sociais: desdobramentos da Convenção nº 158 da OIT. *Revista da AJURIS*, Porto Alegre, v. 45, n. 144, p. 207-253, jun. 2018.

GOMES, Ivanna dos Santos. *A atividade normativa da OIT: convenções, recomendações e sua contribuição para o direito internacional do trabalho*. In: LAGE, Émerson José Alves; LOPES, Mônica Sette (Orgs.). *O direito do trabalho e o direito internacional, questões relevantes: homenagem ao Professor Osiris Rocha*. São Paulo: LTr, p. 113-127, 2005.

GOMES, Jesus Tupã Silveira. *O controle de convencionalidade no poder judiciário brasileiro: da hierarquia normativa ao diálogo com a Corte Interamericana de Direitos Humanos*. Curitiba: Juruá, 2018.

GOMES, Orlando; GOTTSCHALK, Elson. *Curso de Direito do Trabalho*. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1991.

GRANDI, Mario. A liberdade de organização e de ação sindical. In: PERONE, Gian Cario; SCHIPANI, Sandro (Org.). *Princípios para um código-tipo de direito do trabalho para a América Latina*. São Paulo: LTr, 1996.

GRAU, Antonio Baylos. *Sindicalismo y derecho sindical*. 5. ed. Albacete, Espanha: Editorial Bomarzo, 2011.

GRAVEL, Eric; DUPLESSIS, Isabelle; GERNIGON, Bernard. *The Committee on Freedom of Association: its impact over 50 years*. Geneva: ILO, 2001.

GRILLO, Sayonara; GONDIM, Thiago Patrício. A OIT e o futuro do trabalho: notas sobre a atuação da instituição e seus limites. *Revista de direito do trabalho e seguridade social*, São Paulo, v. 47, n. 215, p. 173-196, jan./fev. 2021.

GRILLO, Sayonara; GONDIM, Thiago Patrício. A OIT e o futuro do trabalho: notas sobre a atuação da instituição e seus limites. *Revista de direito do trabalho e seguridade social*, São Paulo, v. 47, n. 215, p. 173-196, jan./fev. 2021.

GUERRA, Sidney. *Direitos humanos*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

GUNTHER, Luiz Eduardo. O fim da contribuição sindical obrigatória: a crônica de uma morte anunciada. In: DALLEGRAVE NETO, José Affonso; KAJOTA, Ernani (Coord). *Reforma Trabalhista ponto a ponto*. São Paulo: LTr, 2017.

GURGEL, Yara Maria Pereira. *Direitos humanos, princípio da igualdade e não discriminação: sua aplicação às relações de trabalho*. Tese (Doutorado em Direito das Relações Sociais). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo: PUCSP/Programa de Pós-Graduação em Direito, 2007. 311f.

HASSEMER, Winfried. *Introdução aos fundamentos do Direito Penal*. Tradução de Pablo Rodrigo Alflen da Silva. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2005.

HORN, Carlos Henrique. A crescente atomização sindical no Brasil: continuidades e singularidades. In: HORN, Carlos Henrique; SILVA, Sayonara Grillo Coutinho Leonardo da (Org.). *Ensaio sobre sindicatos e reforma sindical no Brasil*. São Paulo: LTr, 2009.

IENNACO, Luiz Antônio de Paula. O sindicalismo brasileiro na nova ordem socioeconômica mundial. *Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região*, Belo Horizonte, v. 35, n. 65, p. 113-124, jan./jun. 2002.

ILO. *Rules of the game: a brief introduction to International Labour Standards*. Geneva: ILO, 3rd. ed. 2014.

ILVA, Cleide. Sindicatos perdem 90% da contribuição sindical no 1º ano da reforma trabalhista. *Estadão*, São Paulo, 5 mar. 2019. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/economia/sindicatos-perdem-90-da-contribuicao-sindical-no-1-ano-da-reforma-trabalhista/>. Acesso em: 24 fev. 2024.

INTER-AMERICAN COURT OF HUMAN RIGHTS. Case of Radilla-Pacheco v. Mexico: Judgment of November 23, 2009 (Preliminary Objections, Merits, Reparations, and Costs. San Jose, 23 de novembro de 2009. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_209_ing.pdf. Acesso em: 24 fev. 2024.

INTERNATIONAL LABOUR OFFICE. *Freedom of Association: Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO*. Fifth (revised) edition. Geneva: International Labour Office, 2006.

INTERNATIONAL LABOUR OFFICE. Committee on Freedom of Association. *Report No 378, June 2016*. Genebra, 2016. Disponível em: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002_COMPLAINT_T_EXT_ID:3282083. Acesso em: 24 fev. 2024.

INTERNATIONAL LABOUR OFFICE. Governing Body. *Report of the Director-General: Fourth supplementary report: Report of the committee set up to examine the representation alleging non-observance by Brazil of the Collective Bargaining Convention, 1981 (No. 154)*. Genebra, 2022. Disponível em: <https://www.ilo.org/resource/gb/345/report-committee-set-examine-representation-alleging-non-observance-brazil>. Acesso em: 24 fev. 2024.

INTERNATIONAL LABOUR OFFICE. Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (Report III). In: *Application of International Labour Standards 2018*. 107th Session of International Labour Conference. Geneva: ILO, 2018. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/--relconf/documents/meetingdocument/wcms_617065.pdf. Acesso em: 24 fev. 2024.

INTERNATIONAL LABOUR OFFICE. Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (Report III). In: *Application of International Labour Standards 2019*. 108th Session of International Labour Conference. Geneva: ILO, 2019. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/--relconf/documents/meetingdocument/wcms_670146.pdf. Acesso em: 24 fev. 2024.

INTERNATIONAL LABOUR OFFICE. Resolution concerning the effective prosecution in all countries of the aims and objectives of the International Labour Organisation in conditions of freedom and security. In: INTERNATIONAL LABOUR OFFICE. *Resolutions and Various Texts adopted by the International Labour Conference at its 35th Session*. Geneva: ILO, p. 5, jun. 1952a.

INTERNATIONAL LABOUR OFFICE. Resolution concerning the independence of the trade union movement. In: INTERNATIONAL LABOUR OFFICE. *Resolutions and Various Texts adopted by the International Labour Conference at its 35th Session*. Geneva: ILO, p. 3-4, jun. 1952b.

INTERNATIONAL LABOUR OFFICE. Resolution concerning trade union rights and their relation to civil liberties. In: INTERNATIONAL LABOUR OFFICE. *Record of Proceedings: International Labour Conference: 54th session: Geneva, 1970*. Geneva: ILO, p. 591-594, 1971.

JAVILLIER, Jean-Claude. *Manuel de Droit du Travail*. 5e édition. Paris: LGDJ, 2001.

JAYME, Fernando Gonzaga. *Direitos Humanos e sua efetivação pela Corte Interamericana de Direitos Humanos*. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

JENKS, Wilfred Jenks. *Social Justice in the Law of Nations: The ILO Impact after 50 years*. London: University Press, 1970.

JORGE NETO, Francisco Ferreira; CAVALCANTE, Jouberto de Quadros Pessoa. A Organização Internacional do Trabalho, seus diplomas normativos e uma reflexão sobre sua inserção na ordem jurídica brasileira. In: CAVALCANTE, Jouberto de Quadros Pessoa; VILLATORE, Marco Antônio César (Coord.); WINTER, Luís Alexandre Carta; GUNTHER, Luiz Eduardo (Org.). *Direito Internacional do Trabalho e a Organização Internacional do Trabalho: um debate atual*. São Paulo: Atlas, p. 142-156, 2015.

JUNQUEIRA, Diego. Arrecadação sindical aumenta 57% em uma década e chega a R\$ 3,5 bilhões em 2016. *R7*, 14 fev. 2017. Disponível em: <https://noticias.r7.com/brasil/arrecadacao-sindical-aumenta-57-em-uma-decada-e-chega-a-r-35-bilhoes-em-2016-16022017>. Acesso em: 24 fev. 2024.

KAHN-FREUND, Otto. *Il lavoro e la legge*. Traduzione e presentazione di Guido Zangari. Milano: Giuffrè, 1974.

KASKEL, Walter; DERSCH, Herman. *Derecho del Trabajo*. 5. ed. traducida y completada con notas de derecho argentino por Ernesto Krotoschin Buenos Aires: Depalma, 1961.

KAUFMANN, Marcus de Oliveira. *Das práticas anti-sindicais às práticas anti-representativas: sistema de combate e a tutela de representações coletivas de trabalhadores*. São Paulo: LTr, 2005.

LAFER, Celso. *A Organização Internacional do Trabalho: tendências do direito internacional do trabalho contemporâneo*. São Paulo: LTr, 1980.

LEAL, Carla Reita Faria; MARTINAZZO, Waleska M. Piovan. A plena liberdade sindical no Brasil como resultado da aplicação da Convenção n° 87 da OIT e outros documentos internacionais. In: FRANCO FILHO, Georgenor de Souza; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira (Org.). *Direito internacional do trabalho: o estado da arte sobre a aplicação das convenções internacionais da OIT no Brasil*. São Paulo: LTr, p. 70-88, 2016.

- LEAL, Rogério Gesta. Os Efeitos Deletérios da Corrupção em Face dos Direitos Humanos e Fundamentais. In: LEAL, Rogério Gesta; SILVA, Ianaiê Simonelli da (Orgs.). *As Múltiplas Faces da Corrupção e seus Efeitos na Democracia Contemporânea*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2014.
- LEITE, Carlos Henrique Bezerra. *Curso de Direito do Trabalho*. 15. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.
- LIMA, Francisco Gérson Marques de. Organização sindical: incoerências do modelo brasileiro. *Revista da Faculdade de Direito*, Fortaleza, v. 35, n. 2, p. 145-161, jul./dez. 2014.
- LIMA, Francisco Gérson Marques de. *Reforma sindical: reflexões para um novo modelo brasileiro*. Fortaleza: Excola Social, 2019.
- LIMA, Francisco Gérson Marques de. Sindicatos em números: reflexões pontuais sobre o sindicalismo brasileiro após 2017. *Excola Social*, Fortaleza, 19 ago. 2022. Disponível em <https://www.excolasocial.com.br/sindicatos-em-numeros-reflexoes-apos-2017/>. Acesso em: 24 fev. 2024.
- LOCKE, John. *Ensaio sobre o entendimento humano*. São Paulo: Martins Fontes, 2012.
- LOURENÇO FILHO, Ricardo Machado. *Liberdade sindical: percursos e desafios na história constitucional brasileira*. São Paulo: LTr, 2011.
- MAC-GREGOR, Eduardo Ferrer. Conventionality control: the new doctrine of the Inter-American Court of Human Rights. *American Journal of International Law (AJIL Unbound)*, Cambridge, v. 109, p. 93-99, 2015.
- MAC-GREGOR, Eduardo Ferrer. El Control de Convencionalidad en la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. In: DUARTE, Fabiane Pereira de Oliveira; CRUZ, Fabrício Bittencourt da; JARDIM, Tarciso Dal Maso (coord.). *Controle de Convencionalidade*. Brasília: CNJ, p. 19-40, 2016.
- MAGANO, Octávio Bueno. *Dicionário jurídico-econômico das relações de trabalho*. São Paulo: Saraiva, 2002.
- MAGANO, Octavio Bueno. *Manual de Direito do Trabalho: Direito Coletivo do Trabalho*. v. III. 2. ed. São Paulo: LTr, 1990.
- MANGLANO, Carlos Molero. *Derecho sindical*. Madrid: Dykinson, 1996.
- MÁRQUEZ, Miguel Hernainz Márquez. *Tratado Elemental de Derecho del Trabajo*. 10. ed. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1969.
- MARTINAZZO, Waleska M. P. *A atividade normativa da OIT relativa ao meio ambiente de trabalho e suas repercussões no direito interno*. Rio de Janeiro: Multifoco, 2014.
- MARTINEZ, Luciano. A contribuição sindical obrigatória como conduta violadora da liberdade sindical individual negativa. In: ALVARENGA, Rúbia Zanotelli; TEIXEIRA, Érica

Fernandes (Org.). *Novidades em direito e processo do trabalho*. São Paulo: LTr, p. 337- 348, 2013.

MARTINEZ, Luciano. A convenção n. 98 da OIT: da exemplar aplicação dos princípios de livre associação às amplas possibilidades de desenvolvimento da atividade sindical. In: FRANCO FILHO, Georgenor de Souza; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira (Org.). *Direito internacional do trabalho: o estado da arte sobre a aplicação das convenções internacionais da OIT no Brasil*. São Paulo: LTr, p. 89-105, 2016.

MARTINEZ, Luciano. *Condutas antissindicais*. São Paulo: Saraiva, 2013.

MARTINS, Sérgio Pinto. A reforma trabalhista e a contribuição sindical. *Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região*, São Paulo, n. 20, p. 40-51, 2018.

MARTINS, Sérgio Pinto. Receita sindical: contribuição sindical compulsória e contribuição confederativa. In: FRANCO FILHO, Georgenor de Sousa. (Org.). *Curso de Direito Coletivo do Trabalho: estudos em homenagem ao Ministro Orlando Teixeira da Costa*. 1. ed. São Paulo: LTr, 1998.

MASSONI, Túlio de Oliveira. *Representatividade sindical*. São Paulo: LTr, 2007.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Controle jurisdicional da convencionalidade das leis*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. Teoria geral do controle de convencionalidade no direito brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 46, n. 181, pp. 113-39, jan./mar. 2009.

MAZZUOLI, Valerio. Integração das convenções e recomendações internacionais da OIT no Brasil e sua aplicação sob a perspectiva do princípio *pro homine*. In: ROCHA, Cláudio Jannotti *et al* (Org.). *A comunicabilidade do direito internacional do trabalho e o direito do trabalho brasileiro*. São Paulo: Tirant lo Blanch, p. 154-175, 2020. Coleção Direito Internacional do Trabalho, v. 2.

MEDEIROS, Eduardo Raposo de. A Organização Internacional do Trabalho (OIT). In: CAMPOS, João Mota de (Coord.). *Organizações internacionais: teoria geral*. Curitiba: Juruá, p. 309-333, 2012.

MEIRELES, José Gervásio; SOUZA, Fabiano Coelho de. *Direito Coletivo do Trabalho: material de leitura da Especialização em Direito e Gestão de Serviços Sociais Autônomos*. Brasília: 2011. p. 17.

MELLO, Guilherme Pilau. *O controle de convencionalidade das leis: os direitos humanos como paradigma da produção normativa doméstica*. 2015. 72f. Monografia (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2015.
MELO, Raimundo Simão. Ainda sobre a contribuição sindical assistencial alguns esclarecimentos aos leitores da Genesis. *Genesis: Revista de Direito do Trabalho*, Curitiba. v.4, n.24, p.675-677, dez. 1994.

MENÉNDEZ-PIDAL, Juan. *Derecho Social Español*. v. 2. Madri: Editorial Revista de Derecho Privado, 1952.

MESQUITA, Carolina Pereira Lins. A inter-relação entre o ordenamento juslaboral pátrio e o internacional: princípios da progressividade e da vedação do retrocesso como limites materiais das normas de direito do trabalho. In: ROCHA, Cláudio Jannotti *et al* (Org.). *A comunicabilidade do direito internacional do trabalho e o direito do trabalho brasileiro*. São Paulo: Tirant lo Blanch, p. 220-243, 2020. Coleção Direito Internacional do Trabalho, v. 2.

MINHARRO, Francisco Luciano. Custeio da atividade sindical e contribuições sindicais. In: SILVA, Otavio Pinto; SANTOS, Enoque Ribeiro dos (Coord.). *Temas controvertidos do direito coletivo do trabalho no cenário nacional e internacional*. São Paulo: LTr, 2006.

MONTEJO, Miguel F. Canessa. El redimensionamiento del derecho internacional del trabajo. *Revista Jurídica del Organismo Judicial*, Guatemala, a. 8, n. 8, p. 1-10, octubre 2013.

MONTEJO, Miguel F. Canessa. Los derechos humanos laborales en el Derecho Internacional. *Derecho PUCP*, Lima, Peru, n. 63, p. 349-373, 2009.

MORAES FILHO, Evaristo de. *A organização sindical perante o Estado*. In: Revista LTr. São Paulo: LTr, n. 52, 1988.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MUÇOUÇAH, Renato de Almeida Oliveira. A promoção do valor da dignidade da pessoa humana em face de prática de conduta anti-sindical. In: FREITAS JUNIOR, Antonio Rodrigues; SANTOS, Enoque Ribeiro dos (Coords.). *Direito coletivo do trabalho em debate*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, p. 273-311, 2009.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Iniciação ao Direito do Trabalho*. 17. ed. São Paulo: LTr, 1991.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Compêndio de direito sindical*. 4. ed. São Paulo: LTr, 2005.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. Contribuição assistencial e ação civil pública. *Trabalho & doutrina: processo, jurisprudência*, São Paulo, n. 12, p. 3-7, mar. 1997.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Curso de direito do trabalho*. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Direito Sindical*. São Paulo: Saraiva, 1989.

NELSON, Rocco Antonio Rangel Rosso; TEIXEIRA, Walkyria de Oliveira Rocha. Do fim da contribuição sindical compulsória. *Revista Bonijuris*, Curitiba, v. 31, n. 2, ed. 658, p. 74-82, jun/jul. 2019.

NEVES, António Castanheira. *Metodologia Jurídica: problemas fundamentais*. Coimbra: Coimbra Editora, 1993.

NICOLADELI, Sandro Lunard (org.). *Dicionário de direito sindical: verbetes do Comitê e Liberdade Sindical da OIT*. Belo Horizonte: RTM: Instituto Edésio Passos, 2022.

NICOLADELI, Sandro Lunard. A natureza jurídica da liberdade sindical e sua normatividade internacional. In: NICOLADELI, Sandro Lunard; PASSOS, André Franco de Oliveira; FRIEDRICH, Tatyana Schella (Org.). *O direito coletivo, a liberdade sindical e as normas internacionais*. São Paulo: LTr, p. 33-51, 2013.

NICOLADELI, Sandro Lunard. *Elementos de direito sindical brasileiro e internacional: diálogos, (in)conclusões e estratégias possíveis*. São Paulo: LTr, 2017.

NICOLADELI, Sandro Lunard; GACEK, Stanley Arthur. Liberdade sindical no Brasil e a OIT: a questão da cláusula assistencial do PN 119 ao caso 2739: uma dupla perspectiva. *Revista eletrônica Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região*, Curitiba, v. 3, n. 31, p. 108-112, jun. 2014.

NICOLADELI, Sandro Lunardi. *Liberdade sindical no Brasil e o projeto da OIT: diálogos e estratégias possíveis*. 2016. 277f. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016.

OJEDA AVILÉS, Antonio. *Compendio de derecho sindical*. Madrid: Tecnos, 1998.

OJEDA AVILÉS, Antonio. *Derecho sindical*. 8. ed. Madrid, España: Editorial Tecnos, 2003.

OLIVEIRA NETO, Alberto Emiliano de. *Contribuições sindicais: modalidade de financiamento sindical e o princípio da liberdade sindical*. 2. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: LTr, 2019.

OLIVEIRA, Deborah Delmondes De; SANTOS, Daniela Ramos de Oliveira dos. Reflexões sobre o impacto da compulsoriedade da contribuição sindical. *Revista de Movimentos Sociais e Conflitos*, Minas Gerais, v. 1, n.2, p. 65-88, jul/dez. 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Carta das Nações Unidas*, 26 jun. 1945a. Disponível em:

<https://www.oas.org/dil/port/1945%20Carta%20das%20Nações%20Unidas.pdf>. Acesso em: 24 fev. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 24 fev. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Estatuto da Corte Internacional de Justiça*, 26 jun. 1945b. Disponível em:

https://www5.pucsp.br/ecopolitica/relatorios/seguranca/documentos_onu/docs/estatuto_da_corte_internacional_de_justica.pdf. Acesso em: 24 fev. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*, 19 dez. 1966. Disponível em:

http://www.unfpa.org.br/Arquivos/pacto_internacional.pdf. Acesso em: 24 fev. 2024.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Convenção Americana de Direitos Humanos*, 22 nov. 1969. Disponível em: <https://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/sanjose.htm>. Acesso em: 24 fev. 2024.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*, 17 nov. 1988. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/mandato/Basicos/sansalvador.asp>. Acesso em: 24 fev. 2024.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Convenção N. 144: consultas tripartites sobre normas internacionais do trabalho*, 16 maio 1978. Disponível em: https://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS_236116/lang--pt/index.htm. Acesso em: 24 fev. 2024.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Convenção N. 87: liberdade sindical e direito de sindicalização*, 9 jul. 1948. Disponível em: https://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS_239608/lang--pt/index.htm. Acesso em: 24 fev. 2024.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Convenção N. 98: direito de sindicalização e de negociação coletiva*, 8 jul. 1949. Disponível em: https://www.ilo.org/brasil/temas/normas/WCMS_235188/lang--pt/index.htm. Acesso em: 24 fev. 2024.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Constituição da Organização Internacional do Trabalho (OIT)*, 19 set. 1946. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasil/documents/genericdocument/wcms_336957.pdf. Acesso em: 24 fev. 2024.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Declaração da OIT sobre os princípios e direitos fundamentais no trabalho*, 1 dez. 1998. Disponível em: https://www.ilo.org/public/english/standards/declaration/declaration_portuguese.pdf. Acesso em: 24 fev. 2024.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Declaração referente aos fins e objetivos da Organização Internacional Do Trabalho*, 10 maio 1944. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasil/documents/genericdocument/wcms_336957.pdf. Acesso em: 24 fev. 2024.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Liberdade de associação: recopilação de decisões e princípios do Comitê de Liberdade Sindical do Conselho de Administração da OIT*. Brasília: Organização Internacional do Trabalho, 1997.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *La libertad de asociación y la libertad sindical en la práctica: lecciones extraídas*. Informe global con arreglo al seguimiento de la declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Informe I (B). 97a. reunión. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 2008.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Recomendación N. 113*: recomendación sobre la consulta (ramas de actividad económica y ámbito nacional), 1 jun. 1960. Disponível em: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTUMENT_ID:312451:NO. Acesso em: 24 fev. 2024.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Recomendación N. 152*: recomendación sobre la consulta tripartita (actividades de la Organización Internacional del Trabajo), 2 jun. 1960. Disponível em: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTUMENT_ID:312490:NO. Acesso em: 24 fev. 2024.

PAMPLONA FILHO, Rodolfo; LIMA FILHO, Cláudio Dias. *Pluralidade Sindical e Democracia*. 2. ed. São Paulo: LTr, 2013.

PASSOS, André Franco de Oliveira; NICOLADELI, Sandro Lunard; NASCIMENTO, Giovani Soares do. Apontamentos jurídico-políticos acerca da contribuição sindical compulsória no contexto pós-reforma. *Revista Eletrônica do Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região*, Curitiba, v. 7, n. 71, p. 42-56, ago. 2018.

PASTORE, José. *Reforma Sindical: para onde o Brasil quer ir?* São Paulo: LTr, 2003. Paulo: Saraiva, 2002.

PEGO, Rafael Foresti. *Fundamentos do direito coletivo do trabalho e o paradigma da estrutura sindical brasileira*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

PEREIRA, Luciano Meneguetti. Levando a sério o Direito Internacional na Justiça do Trabalho: reflexões sobre controle de convencionalidade e a aplicação das convenções 148 e 155 da OIT no direito brasileiro. In: MENEZES, Wagner. *Direito internacional em expansão*. v. 10. Belo Horizonte: Arreas Editores, p. 187-209, 2017.

PEREIRA, Ricardo José Macedo de Britto. *Constituição e Liberdade Sindical*. São Paulo: LTr, 2007.

PERES LUÑO, Antônio. *Derechos humanos, estado de derecho y Constitución*. 5. ed. Madrid: Tecnos, 1995.

PINTO, Marcio Morena. *Introdução ao Direito Internacional do Trabalho*. São Paulo: LTr, 2014.

PIRES, Fernanda Zabiam. *Fim da compulsoriedade da contribuição sindical e eficácia subjetiva da negociação coletiva de trabalho no Brasil*. 2019. 104f. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

POCHMANN, Marcio. *O sindicato tem futuro?* São Paulo: Expressão Popular, Fundação Rosa Luxemburgo, 2022.

PORTO, Lorena Vasconcelos; BELTRAMELLI NETO, Silvio; RIBEIRO, Thiago Gurjão Alves. *Temas da Lei n.º 13.467/2017 (Reforma Trabalhista) à luz das normas internacionais*. Brasília: Gráfica Movimento, 2018.

PORTO, Lorena Vasconcelos. Tripartismo e diálogo social na OIT e a Reforma Trabalhista. In: ROCHA, Cláudio Jannotti *et al* (Org.). *A Organização Internacional do Trabalho: sua história, missão e desafios*. São Paulo: Tirant lo Blanch, p. 177-194, 2020. Coleção Direito Internacional do Trabalho, v. 1.

PRADAL, Fernanda Ferreira. *O poder judiciário e a convenção americana sobre direitos humanos: o dever de 'controle de convencionalidade'*. 2008. Monografia (Bacharelado em Direito) – Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), 2008.

PUECH, Luiz Roberto Rezende. *Na vivência do Direito Social*. São Paulo: Resenha Universitária, 1975.

QUEIROZ, Antônio Augusto de. *Reforma trabalhista e seus reflexos sobre os trabalhadores e suas entidades representativas*. Brasília, DF: DIAP, 2017.

QUEIROZ, Antonio Augusto. *Movimento sindical: passado, presente e futuro*. Brasília: DIAP, 2012.

QUESADA, Luis Jimena. El control de convencionalidad y los derechos sociales: nuevos desafíos en España y en el ámbito comparado europeo (Francia, Italia y Portugal). *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, Madrid, n. 22, p. 31-58, ene./dic. 2018.

RABUSKE, Edvino A. *Antropologia filosófica*. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 1999.

RAMOS, André de Carvalho. *Curso de direitos humanos*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

RAMOS, André de Carvalho. Supremo Tribunal Federal Brasileiro e o controle de convencionalidade: levando a sério os tratados de direitos humanos. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, v. 104, pp. 241-86, jan/dez. 2009.

RAMOS, André de Carvalho. *Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

REALE, Miguel. *Lições Preliminares de Direito*. 25. ed. 2 tir. São Paulo: Saraiva, 2001.

REIS, Daniela Muradas. A imposição da contribuição sindical e o princípio da liberdade associativa: reflexões sobre o regime democrático e o financiamento sindical brasileiro. *Revista Síntese Trabalhista e Previdenciária*, São Paulo, v. 23, n. 268, p. 18-33, out. 2011.

REIS, Daniela Muradas. A Reforma Trabalhista e o agravamento da crise do direito sindical brasileiro. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 106, n. 985, p. 89-103, nov. 2017.

REIS, Daniela Muradas. *O princípio da vedação do retrocesso no direito do trabalho*. São Paulo: LTr, 2010.

REIS, Daniela Muradas. Sistemas de Controle das Convenções da Organização do Trabalho: Pela Efetividade das Normas Internacionais do Trabalho. In: ALVARENGA, Rubia Zanotelli; TEIXEIRA, Érica Fernandes (Org.). *Novidades em direito e processo do trabalho: homenagem aos 70 anos da CLT*. São Paulo: LTr, p. 323-329, 2013.

RIBEIRO, Fabio Tulio Correia. A reforma trabalhista sob a ótica da cláusula de vedação ao retrocesso social, observada a força centrípeta das contingências econômicas: um novo *round* de uma velhíssima batalha. *Revista do Tribunal Superior do Trabalho*, São Paulo, v. 83, n. 4, p. 95-155, out./dez. 2017.

RIOS, Alfredo Villavicencio. *A liberdade sindical nas normas e procedimentos da OIT*. Trad. por Jorge Alberto Araújo. São Paulo: Ed. LTr, 2011.

RODRIGUEZ, Américo Plá. *Princípios de direito do trabalho*. 3. ed. atual. São Paulo: LTr Digital, 2000. *E-book*.

ROJAS, Claudio Nash. Control de convencionalidad: precisiones conceptuales y desafíos a la luz de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Bogotá, a. XIX, p. 489-509, 2013.

ROMAR, Carla Teresa Martins *Direito do trabalho*. 5. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

ROMITA, Arion Sayão. A (des)organização sindical brasileira. *Revista LTr*, a. 71, n. 6, p. 666-675, jun. 2007.

ROMITA, Arion Sayão. *A matriz ideológica da CLT*, 2013. Disponível em: https://andt.org.br/wp-content/uploads/2021/04/A_MATRIZ_IDEOLOGICA_DA_CLT1.pdf. Acesso em: 24 fev. 2024.

ROMITA, Arion Sayão. *Direito sindical brasileiro*. Rio de Janeiro: Brasília, 1976.

ROTHENBURG, Walter Claudius. Constitucionalidade e Convencionalidade da Lei da Anistia Brasileira. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 9, n. 2, p. 681-706, jul./dez. 2013.

ROTHENBURG, Walter Claudius. *Direito constitucional*. São Paulo: Verbatim, 2010.

RUPRECHT, Alfredo J. *Relações coletivas de trabalho*. Tradução de Edilson Alkmin Cunha. São Paulo: LTr, 1995.

RUSSOMANO, Mozart Victor. *Curso de Direito do Trabalho*. Rio de Janeiro: J. Konfino, 1972.

RUSSOMANO, Mozart Victor. *Direito Sindical: princípios gerais*. Rio de Janeiro: José Konfino, 1975.

RUSSOWSKY, Iris Saraiva. O controle de convencionalidade das leis: uma análise na esfera internacional e interna. *Revista do CAAP*, Belo Horizonte, n. 2, v. XVIII, p. 61-96, 2012.

SAGÜES, Néstor Pedro. El "control de convencionalidad" en el sistema interamericano, y sus anticipos en el ámbito de los derechos económico-sociales: concordancias y diferencias con el sistema europeo. In: BOGDANDY, Armin von; FIX-FIERRO, Héctor; ANTONIAZZI, Mariela Morales; MAC-GREGOR, Eduardo Ferrer (Orgs.). *Construcción y papel de los derechos sociales fundamentales: hacia un ius constitutionale commune en América Latina*. México: Universidad Nacional Autónoma de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 381-417, 2019.

SAGÜES, Nestor Pedro. Nuevas fronteras del control de convencionalidad: el reciclaje del derecho nacional y el control legisferante de convencionalidad. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 1, n. 2, p. 23-32, maio/ago. 2014.

SALDANHA, Jânia Maria Lopes; VIEIRA, Lucas Pecheco. Modelos de Controle de Convencionalidade sob uma Perspectiva Otimizadora. *Revista Libertas*, Ouro Preto, v. 1, n. 1, jan./jun. 2013. Disponível em: <https://periodicos.ufop.br/libertas/article/view/255/229>. Acesso em 28 mar. 2017.

SALVIOLI, Fabián. *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos: Instrumentos, órganos, procedimientos y jurisprudência*. México: Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2020.

SANTORO-PASSARELLI, Francesco. *Noções de direito do trabalho*. Trad. de Mozart Victor Russomano e Carlos Alberto C. Chiarelli. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973.

SANTOS, Cibele Carneiro da Cunha Macedo. Breves comentários às Convenções nº 87 e 98 da Organização Internacional do Trabalho. In: ALVARENGA, Rúbia Zanotelli de; COLNAGO, Lorena de Mello Rezende (Orgs.). *Direito Internacional do Trabalho e as Convenções Internacionais da OIT comentadas*. São Paulo: LTr, p. 411-416, 2014.

SANTOS, Roberto Araújo de Oliveira. *O Trabalho e sociedade na lei brasileira*. São Paulo: LTr, 1993.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SARLET, Ingo Wolfgang. Notas sobre a assim designada proibição de retrocesso social no constitucionalismo latino-americano. *Revista do Tribunal Superior do Trabalho*, v. 75, n. 3, p. 116-149, jul./set. 2009.

SARTHOU, Helios. *Trabajo, derecho y sociedad: estudios de derecho coletivo del trabajo*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 2004. T. I.

SEGATTO, José Antonio. *A formação da classe operária no Brasil*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1987.

SEM imposto sindical, arrecadação das centrais cai até 90%. *Época Negócios*, São Paulo, 30 jun. 2018. Disponível em: <https://epocanegocios.globo.com/Economia/noticia/2018/06/epoca-negocios-sem-imposto-arrecadacao-das-centrais-cai-ate-90.html>. Acesso em: 6 set. 2023.

SERVAIS, Jean-Michel. *Derecho internacional del trabajo*. Traducción de Jorgelina F. Alimenti. Buenos Aires: Heliasta, 2011.

SEVERO, Valdete Souto. Fim da contribuição sindical é Cavalo de Troia para trabalhadores. *Carta Capital*, São Paulo, 8 mar. 2019. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/opiniaio/fim-da-contribuicao-sindical-e-cavalo-de-troia-para-trabalhadores/>. Acesso em 24 fev. 2024.

SILVA, Antônio Álvares da. *Convenção coletiva de trabalho perante o direito alemão*. Rio de Janeiro: Forense, 1991.

SILVA, Claudio Santos da. *Liberdade sindical no direito internacional do trabalho: reflexões orientadas pela Convenção n. 87 da OIT*. São Paulo: LTr, 2011.

SILVA, De Plácido e. *Vocabulário Jurídico*. 27. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2008.

SILVA, Homero Batista Mateus da. *Comentários à reforma trabalhista*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017.

SILVA, Otávio Pinto e. A modernização do direito do trabalho. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, São Paulo, v. 94, p. 197-212, 1999.

SILVA, Otávio Pinto e. Extinção da contribuição sindical compulsória. *Revista Síntese Trabalhista e Previdenciária*, São Paulo, v. 23, n. 268, p. 34-43, out. 2011.

SILVA, Sayonara Grillo Coutinho Leonardo da. Arranjos Institucionais e Estrutura Sindical: o que há de novo no sistema jurídico sindical brasileiro. In: DELGADO, Gabriela Neves; PEREIRA, Ricardo José Macêdo de Britto (org.). *Trabalho, Constituição e Cidadania: A dimensão coletiva dos direitos sociais trabalhistas*. 1. ed. v. 1. São Paulo: LTR, p. 258-286, 2014.

SILVA, Sayonara Grillo Coutinho Leonardo da. Direitos fundamentais e liberdade sindical no sistema de garantias: um diálogo com Luigi Ferrajoli. *Revista da Faculdade de Direito de Campos*, Campos dos Goytacazes, a. IV, n. 4 e a. V, n. 5, p. 303-323, 2003-2004.

SILVA, Sayonara Grillo Coutinho Leonardo da. *Relações coletivas e configurações institucionais em um cenário de democracia: a atuação do Tribunal Superior do Trabalho na conformação dos direitos coletivos assegurados pela Constituição, na década de 1990*. Tese (Doutorado). Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: PUCRJ/Faculdade de Direito, 2007. 828f.

SIMI, Valente. *Il Favore dell'Ordinamento Giuridico per i Lavoratori*. Milão: Giuffrè, 1967.

SIQUEIRA NETO, José Francisco. *Liberdade sindical e representação dos trabalhadores nos locais de trabalho*. São Paulo: LTr, 1999.

SOARES, Flaviana Rampazo. Interlocuções entre Direitos Humanos e Direito do Trabalho e a necessária proteção à dignidade da pessoa do trabalhador. In: ALVARENGA, Rúbia Zanotelli. *Direitos Humanos dos Trabalhadores*. São Paulo: LTr, 2016.

SOUTO MAIOR, Jorge Luis; SEVERO, Valdete Souto; YAMAMOTO, Paulo de Carvalho. Quem tem medo de mudanças e da liberdade sindical? *Jorge Souto Maior*, 22 fev. 2019.

Disponível em: <https://www.jorgesoutomaior.com/blog/quem-tem-medo-de-mudancas-e-da-liberdade-sindical>. Acesso em: 24 fev. 2024.

SOUZA JÚNIOR, Antonio Umberto de; SOUZA, Fabiano Coelho de; MARANHÃO, Ney; AZEVEDO NETO, Platon Teixeira de. *Reforma trabalhista: análise comparativa e crítica da Lei n. 13.467/2017*. São Paulo: Rideel, 2017.

SOUZA, Zenaide Amaral de. *A associação sindical no sistema das liberdades*. 3. ed. São Paulo: LTr, 2008.

STÜMER, Gilberto. Contribuição sindical. *Justiça do trabalho: revista de jurisprudência trabalhista do Rio Grande do Sul*, Porto Alegre, a. 16, n. 186, p. 119-131, 1999.

SUPIOT, Alain. *Le droit du travail*. Paris: Presses Universitaires de France, 2004.

SÜSSEKIND, Arnaldo et al. *Instituições de direito do trabalho*. 22 ed. atual. por Arnaldo Süssekind e João de Lima Teixeira Filho. São Paulo: LTr, 2005. 2 v.

SÜSSEKIND, Arnaldo Lopes. A OIT e o princípio da liberdade sindical. In: FRANCO FILHO, Georgenor de Sousa (Coord.). *Curso de direito coletivo do trabalho: estudos em homenagem ao Ministro Orlando Teixeira da Costa*. São Paulo: LTr, p. 48-60, 1998.

SÜSSEKIND, Arnaldo. *Comentários à Constituição*. v. 2. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1991.

SÜSSEKIND, Arnaldo. *Direito constitucional do trabalho*. 3. ed. ampliada e atualizada Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

SÜSSEKIND, Arnaldo. *Direito internacional do trabalho*. São Paulo: LTr, 1983.

TEODORO, Maria Cecília Máximo; OLIVEIRA, Marcos Paulo da Silva. A convenção nº 98 da OIT e os arts. 611-A e 611-B da Reforma Trabalhista brasileira: a negociação coletiva entre liberdades e renúncias. In: ROCHA, Claudio Jannoti da *et. al* (Orgs.). *Os instrumentos normativos: tratados e convenções internacionais*. Coleção Direito Internacional do Trabalho. v. 3. São Paulo: Tirant lo Blanch, p. 77-96, 2020.

TESHEINER, José Maria Rosa. *Teoria geral do processo: em conformidade com o novo CPC*. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

TORELLY, Marcelo. Controle de Convencionalidade: constitucionalismo regional dos direitos humanos?. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 08, n. 1, p. 321-353, 2017.

TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. *A incorporação das normas internacionais de direitos humanos no direito brasileiro*. 2ª ed. São José, CR: IIDH, 1996.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Os tribunais internacionais contemporâneos*. Brasília: FUNAG, 2013.

TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. *Tratado de direito internacional dos direitos humanos*. v. I. 2. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003.

TRUYOL Y SERRA, Antônio. *Los derechos humanos*. Madrid: Tecnos, 1994.

URIARTE, Oscar Ermida. Aplicação judicial das normas constitucionais e internacionais sobre direitos humanos trabalhistas. *Revista do Tribunal Superior do Trabalho*, Brasília, v. 77, n. 2, p. 133-145, abr./jun. 2011.

URIARTE, Oscar Ermida. Intervenção e autonomia no direito coletivo do trabalho. In: NICOLADELI, Sandro Lunard; PASSOS, André Franco de Oliveira; FRIEDRICH, Tatyana Schella (Org.). *O direito coletivo, a liberdade sindical e as normas internacionais*. São Paulo: LTr, p. 11-19, 2013.

URIARTE, Oscar Ermida. Liberdade sindical: normas internacionais, regulação estatal e autonomia. In: TEIXEIRA FILHO, João de Lima (coord.). *Relações coletivas de trabalho: estudos em homenagem ao ministro Arnaldo Süssekind*. São Paulo: LTr, p. 249-267, 1989.

USERA, Raúl Canosa. *El control de convencionalidad*. Cizur Menor (Navarra): Civitas Thomson Reuters, 2015.

VALTICOS, Nicolas. *Derecho internacional del trabajo*. Traducción de José Maria Treviño. Madrid: Tecnos, 1977.

VAZ, Andréa Arruda. *Direito fundamental à liberdade sindical no brasil e os tratados de direitos humanos*. 2015. 224f. Dissertação (Mestrado em Direitos Fundamentais e Democracia) – Programa de Mestrado em Direitos Fundamentais e Democracia, Centro Universitário Autônomo do Brasil, 2015. 224f.

VIANA, Márcio Túlio. A nova competência, as lides sindicais e o anteprojeto de reforma. *Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região*, Belo Horizonte, v. 40, n. 70, p. 19-33, jul./dez. 2004a.

VIANA, Márcio Túlio. A reforma sindical: entre o consenso e o dissenso. *Revista do Tribunal Superior do Trabalho*, Porto Alegre, v. 70, n. 2, p. 52-71, 2004b.

VIANA, Marcio Tulio. O movimento sindical, o congresso da CUT e a reforma trabalhista. *Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região*, Belo Horizonte, v. 36, n. 66, p. 163-180, jul./dez. 2002.

VIANNA, José de Segadas. *Direito Coletivo do Trabalho*. São Paulo: LTr, 1972.

VILLATORE, Marco Antônio César et al. Controle de convencionalidade: análise da convenção nº 158 da organização internacional do trabalho e artigo 477-A da CLT. *Revista da AJURIS*, Porto Alegre, v. 45, n. 145, p. 141-164, dez. 2018.

VILLAVICENCIO RÍOS, Alfredo. *La libertad sindical em el Perú: fundamentos, alcances y regulación*. Lima: PLADES, 2010.

WANDERLEY, Gabriella de Assis; GOMES, Ana Virginia Moreira. Contribuições sindicais obrigatórias para trabalhadores não associados ao sindicato são contrárias ao princípio da

liberdade sindical? *Revista de Direito Brasileira*, Florianópolis, v. 24, n. 9, p.313-329, set./dez. 2019.

ZEDES, Carolina Marzola Hirata. O tripartismo da Organização Internacional do Trabalho e a prevalência do negociado sobre o legislado. In: ROCHA, Cláudio Jannotti *et al* (Org.). *A Organização Internacional do Trabalho: sua história, missão e desafios*. São Paulo: Tirant lo Blanch, p. 195-218, 2020. Coleção Direito Internacional do Trabalho, v. 1.