

CONFERÊNCIA

O BRASIL E A ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO

Arnaldo Sussekind (*)

I — RESUMO HISTÓRICO:

O Brasil, como um dos países vitoriosos na guerra mundial de 1914-1918, foi um dos vinte e nove Estados signatários do Tratado de Versailles; e, ao ratificar esse importante pacto plurilateral, elaborado e aprovado pela Conferência da Paz de 1919, tornou-se membro fundador da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

A Parte XIII desse Tratado, depois de sublinhar no seu preâmbulo que

"a Sociedade nas Nações tem por objetivo estabelecer a paz universal, a qual não pode ser fundada senão sobre a base da justiça social"

e que

"a não-adoção por uma nação qualquer de um regime de trabalho realmente humanitário é um obstáculo aos esforços das demais, desejosas de melhorar a sorte dos trabalhadores nos seus próprios países"

— criou a OIT, vinculada à Sociedade das Nações; estruturou esse novo organismo internacional com uma assembléia geral (a Conferência), uma direção colegiada (o Conselho de Administração) e uma secretaria técnico-administrativa (a Repartição Internacional do Trabalho); dispoñdo ainda sobre a composição e o funcionamento desses órgãos (arts. 387-426). Demais disto, relacionou os princípios gerais do Direito do Trabalho, consagrando-o como o novo ramo da enciclopédia jurídica (art. 427).

A Comissão de Legislação Internacional do Trabalho, que redigiu essa parte do Tratado de Paz, foi instituída por proposta do Primeiro Ministro inglês **Lloyd George**. Presidiu-a o dirigente máximo da central sindical norte-americana (AFL) **Samuel Gompers**, tendo sido eleitos Secretário Geral e Secretário Adjunto, respectivamente, os juristas **Arthur Fontaine**, da França, e **Harold Butler**, da Inglaterra.

Três eminentes personalidades foram os delegados brasileiros junto à Conferência de Versailles: **Epitácio Pessoa**, **Raúl Fernandes** e **Pandá Calógeras**. A este serviu como secretário o jovem **Júlio Augusto Barboza-Carneiro**, que desde 1917 desempenhava missão do Governo brasileiro em Paris, sendo hoje, muito provavelmente, a única testemunha viva dos notáveis debates e complexas negociações

(*) Membro da Comissão de Expertos na Aplicação de Convenções e Recomendações da OIT, Ministro aposentado do Tribunal Superior do Trabalho e 1.º Vice-Presidente da Academia Nacional de Direito do Trabalho.

verificadas no Palácio onde reinou **Luiz XIV**. Aposentado em 1956, após brilhante carreira diplomática, o Embaixador **Barboza-Carneiro** foi designado representante governamental junto ao Conselho de Administração da OIT, tendo sido o único brasileiro eleito para presidi-lo. E, devido à sua invejável memória e preservada lucidez, ainda exerce, aos 94 anos de idade, escolhido como personalidade independente, as funções de membro do Conselho Diretor do Instituto Internacional de Estudos Sociais e da Junta de Apelação da Conferência.

Em 1919, quando foi constituída a OIT, o nosso país quase nada possuía em matéria de legislação social-trabalhista. A inexistência de sindicatos expressivos e o desinteresse dos governos federais pela questão social acarretaram, até a Revolução de 1930, esse vazio legislativo, sendo que as raras leis adotadas no campo das relações de trabalho eram pouco aplicadas.

Condições histórico-sociológicas explicam a fragilidade do sistema sindical de então; uma economia preponderantemente rural, que contou com o trabalho escravo até 1888, num território de dimensões continentais sem intercomunicação adequada, não poderia ensejar a organização de sindicatos poderosos, capazes de lutar, com êxito, pela aprovação de leis sociais concernentes aos princípios consagrados em Versailles. Sindicatos fortes pressupõem intenso espírito sindical e este constitui um dado sociológico que emana das grandes concentrações de trabalhadores, de difícil configuração nas atividades rurais.

Houve, por certo, movimentos operários reivindicatórios de direitos sociais; mas de âmbito local ou regional e não abrangente das diversas categorias profissionais. Entre esses, cumpre destacar os realizados pelas uniões fabris, organizadas, sobretudo no Estado de São Paulo, por iniciativa de imigrantes italianos e espanhóis adeptos do anarquismo. A única lei que resultou, na verdade, de uma campanha operária, aliada a manifestações de parlamentares e intelectuais, foi a instituidora do seguro de acidentes do trabalho, em 1919.

Somente após a vitória da Revolução de 1930 o Brasil construiu um amplo sistema legislativo nos campos do Direito do Trabalho e da Previdência Social e pôde iniciar a ratificação de projetos de convenções adotadas, desde 1919, pela Conferência Internacional do Trabalho.

Vale registrar que, antes de eclodida a revolução, **Getúlio Vargas**, na sua campanha de candidato à Presidente da República, evidenciou, desde logo, sua preocupação em cumprir os compromissos que o país assumira como membro fundador da OIT. Em discurso no qual anunciou o seu programa, asseverou:

"Não se pode negar a existência da questão social no Brasil, como um dos problemas que terão de ser encarados com seriedade pelos poderes públicos.

O pouco que possuímos em matéria de legislação social não é aplicado ou só o é em parte mínima, esporadicamente, apesar dos compromissos que assumimos, a respeito, como **signatários do Tratado de Versailles**, e das responsabilidades que nos advêm da nossa **posição de membros do "Bureau" Internacional do Trabalho, cujas convenções e conclusões não observamos**" (grifos nossos).

Essa foi a primeira manifestação pública e explícita sobre a influência que as normas adotadas na OIT deveriam exercer, como efetivamente exerceram, na legislação social-trabalhista brasileira.

Derrotado nas eleições presidenciais em pleito eivado de inquestionável fraude, a Nação se revoltou, derrubou o Governo da República e colocou **Getúlio Vargas** como chefe de Estado. Trinta e dois dias depois de assumir o Governo provisório **Vargas** criou o **Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio** e, em atos sucessivos, assinou inúmeros decretos-legislativos de proteção ao trabalho e de previdência social. Eleito Presidente da República em julho de 1934, promoveu junto ao Congresso Nacional a aprovação de algumas leis sociais de relevo; e, quando voltou a governar sem o Congresso Nacional (novembro de 1937 a outubro de 1945), ampliou o sistema legislativo atinente ao Direito do Trabalho e à Previdência Social.

As leis sobre o trabalho foram sistematizadas e complementadas, em 1943, pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), que consagrou, relativamente aos direitos individuais dos trabalhadores, expressivo número de princípios e normas da OIT. Já no que tange às relações coletivas de trabalho, a respeito das quais a atividade normativa da OIT só se configurou a partir de 1948 — os decretos-leis de 1939 a 1942, inseridos na CLT, decorreram do modelo corporativo consubstanciado na Carta Constitucional de 1937.

De 1934 a 1938 o Brasil ratificou doze convenções da OIT (ns. 3, 4, 5, 6, 7, 16, 41, 42, 45, 52, 53 e 58). **Em 1948** foi ratificada a Convenção n. 48. **De 1952 a 1969**, graças ao judicioso e constante trabalho realizado pela **Comissão Permanente de Direito Social (CPDS)**, do Ministério do Trabalho, sempre acatado com elogios pelo Congresso Nacional, o Brasil ratificou trinta e oito convenções (ns. 11, 12, 14, 19, 21, 22, 26, 29, 81, 88, 89, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 113, 115, 116, 117, 118, 120 e 122), sendo que quinze delas se verificaram no período em que exercíamos o cargo de Ministro do Trabalho e Previdência Social do Governo **Castello Branco**. Desde então o nosso país só ratificou mais seis convenções: ns. 124, 125, 127, 131, 142 e 148.

II — ATIVIDADE NORMATIVA DA OIT E INCORPORAÇÃO DA NORMA AO DIREITO NACIONAL

Compete à Conferência Internacional do Trabalho, como assembléia geral da OIT, de composição tripartida (dois delegados de Governos, um dos Empregadores e um dos Trabalhadores de cada Estado-membro) elaborar e aprovar as normas que constituem a regulamentação internacional do trabalho e de questões que lhe são conexas. Essa atividade normativa se realiza por meio de **convenções e recomendações**, cujos efeitos jurídicos, em relação aos Estados-membros, estão disciplinados na Constituição do mencionado organismo internacional. A Conferência aprova ainda **resoluções**, as quais, entretanto, não acarretam qualquer obrigação, mesmo de caráter formal, para os Estados-membros.

O desnível existente entre as condições econômicas e sociais dos diferentes países — alguns plenamente desenvolvidos, muitos em vias de desenvolvimento, outros subdesenvolvidos — tem levado a OIT a elaborar, salvo quanto aos direitos humanos fundamentais, convenções de princípios completadas por recomendações

de índole regulamentar. Isto porque, como veremos a seguir, são diversas as conseqüências geradas pelos dois instrumentos.

A **convenção** é um tratado multilateral aberto à ratificação dos Estados-membros. Uma vez ratificada, o Estado, como sujeito de direito internacional, fica obrigado a cumpri-la. Mas a eficácia jurídica das suas normas no direito interno depende:

- a) do tipo ou natureza da convenção;
- b) da prevalência do monismo ou do dualismo da ordem jurídica no Estado que a ratificou.

As convenções, tendo em vista a natureza das suas normas, podem ser de três tipos:

a) **auto-aplicáveis** — suas disposições não requerem, para sua aplicação, leis complementares nos países que as ratificaram, não podendo, porém, prejudicar as condições mais favoráveis ao trabalhador, que vigorem no direito interno (art. 19, § 8.º, da Const.);

b) **de princípios** — dependem, para sua aplicação, da adoção de leis ou outros atos regulamentares, a serem aprovados no prazo de doze meses que medeia entre a data do depósito da ratificação e a da vigência da convenção no âmbito nacional. Em geral essas convenções são aprovadas simultaneamente com recomendações complementares, contendo proposições destinadas a propiciar a efetiva aplicação dos princípios;

c) **promocionais** — fixam determinados objetivos e estabelecem programas para sua consecução, os quais devem ser implantados mediante providências sucessivas, a médio e longo prazo, por parte dos Estados que as ratificam.

Com esses tratados multilaterais, a OIT introduziu significativa inovação no Direito Internacional Público. Este não mais se limitou a dispor sobre as relações exteriores dos Estados, porquanto as convenções aprovadas pela Conferência Internacional do Trabalho, desde 1919, contêm normas cujo destino é a incorporação ao direito interno dos países que manifestaram sua adesão. Daí a importância do estudo dos efeitos da ratificação, que não são os mesmos em todos os países e têm sido objeto de valiosos pronunciamentos por parte de renomados juristas (Kelsen, Scelle, Fauchile, Anzilotti, Troclet, Valticos, Valledão, Plá Rodriguez, etc.).

Para os adeptos da **teoria monista**, a ordem jurídica internacional e a nacional são interdependentes, razão por que a ratificação do tratado importa na incorporação automática das suas normas à legislação do respectivo país. Para os defensores da **teoria dualista**, as duas ordens são independentes, motivo por que a ratificação do tratado importa apenas no compromisso de o Estado adotar as normas do diploma ratificado, mediante leis próprias ou outros atos, sob pena de responsabilidade no plano internacional. A concepção monista prevalece na maioria dos Estados; mas, como adverte Valticos, "em certos países (França, Luxemburgo, Holanda e, recentemente, Bélgica e Grécia) o tratado ratificado tem uma **autoridade superior** às leis ordinárias, enquanto que em outros tem o mesmo valor destas. Isto afeta a solução do conflito entre a convenção ratificada e as leis ordinárias" ("Derecho Internacional del Trabajo", Madrid, 1977, pág. 496).

Conforme assinala **Gerhard Schnorr**, "somente os Estados poderão estabelecer — no direito interno e na prática — as modalidades de aplicação do direito internacional no seu território" ("Influencia de las normas internacionales del trabajo en la legislación y la práctica de la República Federal de Alemania" in "Revista Internacional del Trabajo", Ginebra, vol. 90, n. 6, 1974, pág. 616). Trata-se do exercício da soberania nacional, cujo respeito constitui um dos postulados fundamentais do Direito Internacional. Mas o outro postulado fundamental é o **pacta sunt servanda**, em virtude do qual

"Uma parte não poderá invocar as disposições do seu direito interno como justificação do incumprimento de um tratado" (art. 27 da Convenção de Viena sobre o direito dos tratados — 1969).

Recorde-se, ainda, que a **Carta das Nações Unidas** refere, no seu preâmbulo, a necessidade de ser mantido

"o respeito às obrigações decorrentes de tratados e outras fontes do direito internacional"

— preceito que é repetido pelo art. 3.º da **Carta da Organização dos Estados Americanos**.

A OIT não admite a **ratificação de uma convenção com reservas**, não se considerando como tal a exclusão de determinada parte, quando facultada pelo próprio texto. Neste sentido se pronunciou também a **Comissão de Direito Internacional da ONU** ("Asamblea General, Documentos Oficiales", 6.º período de sessões, New York, 1978, pág. 49). Conforme tem ponderado a doutrina, a reserva seria inadmissível no caso da OIT, pois comumente o texto aprovado pela Conferência resulta de uma transação entre os grupos governamental, de empregadores e de trabalhadores.

A **recomendação** se distingue da convenção pelos efeitos jurídicos que gera. Como veremos adiante, embora ambos os instrumentos devam ser submetidos, obrigatoriamente, à autoridade ou autoridades nacionais competentes para que lhes dêem forma de lei ou adotem outras medidas (art. 19, § 5.º, b e § 6.º, b, da Const. da OIT), só a convenção pode ser ratificada. A recomendação não é um tratado internacional, destinando-se apenas a sugerir normas que podem ser adotadas, no direito nacional, por qualquer das fontes formais do Direito do Trabalho, embora visem basicamente ao legislador de cada um dos Estados-membros da OIT. Daí acentuar **Ramadier** que a convenção "cria obrigação internacional a cargo do Estado que a aceita", enquanto que a recomendação "convida os Estados-membros a adotar medidas ou, ao menos, certos princípios, porém não cria nenhum vínculo de direito" ("Conventions et recommandations de l'Organisation Internationale du Travail", in "Droit Social", Paris, 1951, pág. 598).

A possibilidade de dar maior flexibilidade aos países para a adoção, no todo ou em parte, das normas sugeridas, com as adaptações aconselhadas pelo correspondente nível de desenvolvimento sócio-econômico, levou a Conferência a dar interpretação extensiva ao disposto no art. 19, § 1.º, da Constituição, em virtude do qual as proposições devem revestir a forma "de uma recomendação, se a questão tratada, ou um dos seus aspectos, não se preste, no momento, para a adoção de uma convenção". Hoje, acertadamente, a recomendação vem sendo utilizada para:

a) disciplinar um tema sobre o qual o direito comparado ainda não revela soluções largamente aceitas;

b) enunciar regras ainda avançadas para grande número de Estados-membros, mas cuja universalização a Conferência deseja promover;

c) regulamentar a aplicação de princípios inseridos em muitas convenções, possibilitando aos diversos países ampla flexibilidade para aplicá-los mediante regulamentação adequada às condições nacionais, ainda que inspiradas no texto recomendado.

III — PROCEDIMENTOS MOTIVADORES DA INTEGRAÇÃO DAS NORMAS DA OIT NO DIREITO NACIONAL

Todo o sistema decorrente da Constituição da OIT tem um objetivo claro: motivar, em diversas etapas, a incorporação das normas das convenções e recomendações ao direito interno dos Estados-membros e sua efetiva aplicação na prática.

Com esse propósito, a mais importante obrigação constitucional contraída pelos Estados-membros é a de **submeter**, tanto a convenção como a recomendação, à autoridade ou autoridades nacionais competentes (em regra, o Congresso Nacional ou Parlamento), para que:

a) aprove a convenção (monismo jurídico) ou adote as leis pertinentes (dualismo jurídico), propiciando, assim, sua ratificação (art. 19, § 5.º, da Const.);

b) adote leis ou outras medidas sugeridas na recomendação (art. 19, § 6.º, b, da Const.).

Essa obrigação constitucional deve ser cumprida no prazo de doze meses contados do encerramento da reunião da Conferência que aprovou o instrumento internacional, podendo, em circunstâncias excepcionais, ser o prazo prorrogado por mais seis meses. Mas a obrigação é de natureza formal, pois o Estado é soberano para aderir à convenção; e, quanto à recomendação, poderá aproveitar, no todo ou em parte, suas disposições ou, simplesmente, tomar ciência de seu texto. Cabe ponderar que essa obrigação formal não desaparece pelo fato de não terem os delegados do respectivo governo votado em favor da aprovação do diploma internacional ou de não haverem participado da reunião da Conferência.

Quaisquer que sejam as medidas adotadas pela autoridade ou autoridades nacionais competentes, compete ao Governo comunicá-las ao Diretor Geral da Repartição Internacional do Trabalho (art. 19, § 5.º, c, e § 6.º c, da Const.). Essas informações são analisadas pela Comissão de Expertos na Aplicação de Convenções e Recomendações, que inclui, no relatório anual destinado à Comissão de Aplicação de Normas da Conferência, considerações alusivas a cada país e relação os que deixaram de cumprir a obrigação constitucional.

No exame de diversos aspectos jurídicos referentes a essa obrigação constitucional, a Comissão de Expertos na Aplicação de Convenções e Recomendações da OIT tem acentuado, com o apoio da Conferência, que:

"as convenções e recomendações devem ser submetidas às autoridades competentes em **todos os casos** e não somente naqueles em que a ratifi-

cação de uma convenção parece possível ou que é julgado desejável dar efeito às disposições de uma recomendação”;

“os pontos essenciais, que se precisa ter em conta, são: a) que os governos, ao submeterem as convenções e recomendações às autoridades legislativas, encaminhem seus textos acompanhados ou seguidos, seja de indicações sobre as medidas que podem ser tomadas a fim de lhes dar seguimento, seja de proposições tendentes a que nenhuma ação seja tomada neste sentido ou que uma decisão seja diferida para uma data posterior; b) que a autoridade legislativa tenha a possibilidade de travar um debate sobre a questão” (Cf. nosso “Direito Internacional do Trabalho”, S. Paulo, 1983, pág. 177).

A **submissão**, portanto, **não se confunde com a ratificação**. O Estado é soberano para aderir à convenção da OIT, ratificando-a; no entanto, está obrigado a cumprir a formalidade de submetê-la ao órgão nacional competente, a fim de que este decida, soberanamente sobre sua aprovação.

Sempre que o Estado ratificar uma convenção, ficará obrigado a apresentar relatórios periódicos à RIT sobre a efetiva aplicação das suas normas, os quais devem ser redigidos de acordo com o questionário aprovado pelo Conselho de Administração da entidade internacional (art. 22 da Const.) e enviados, por cópia, às organizações sindicais mais representativas do país (art. 23, § 2.º, da Const.), para que estas possam apresentar seus comentários.

Os precitados relatórios e os comentários das associações sindicais são examinados pela Comissão de Expertos que pode solicitar novas informações aos governos e/ou propor contatos diretos entre estes e representantes do Diretor Geral da RIT (**controle de eficácia**); e, quando esses procedimentos não lograrem êxito, inserir observações sobre o descumprimento da convenção, no relatório anual destinado à Conferência (**controle de legalidade**). A eficácia desse sistema pode ser aferida com o registro de que, de 1964 a 1986, os Estados-membros promoveram a modificação da correspondente legislação ou da prática nacional em **1630 casos** que foram objeto dessas observações.

Relativamente às **convenções não ratificadas** e as **recomendações**, os governos dos Estados-membros têm a obrigação de enviar relatórios ao Diretor-Geral da RIT, nas datas fixadas pelo Conselho de Administração, informando-lhe sobre o estado de sua legislação e a prática, no que respeita aos assuntos versados no diploma, indicando em que medida aplica ou se propõe a pôr em execução qualquer das suas disposições, seja por via legislativa ou administrativa, seja mediante contratos coletivos ou outras formas, esclarecendo ainda as dificuldades que impedem ou retardam a ratificação (art. 19, § 5.º, e e § 6, d, da Const.).

Conforme escreveu **Landy**, “a decisão de introduzir na Constituição da OIT uma disposição prevendo a apresentação de tais relatórios foi inspirada pela esperança de que um reexame periódico propiciará talvez o aparecimento de novas possibilidades de adaptação mais completa da legislação nacional às normas consideradas, de tal sorte que sua influência e sua eficácia a longo termo sejam reforçadas”. (“L'influence des normes internationales du travail: possibilités et bilan”, in “Revue Internationale du Travail”, Genebra, 1970, vol. 101, n. 6, pág. 12).

Daí por que a convenção não ratificada e as recomendações constituem valiosas fontes materiais de direito.

O exame das reclamações e queixas sobre a violação das normas da OIT (arts. 24 a 34 da Const.) completa esse sistema, cujo funcionamento exerce inquestionável influência sobre a incorporação do preceituado nas convenções e recomendações ao direito interno dos Estados-membros.

IV — DA INTEGRAÇÃO DAS NORMAS DA OIT NO DIREITO BRASILEIRO

No Brasil, a integração da norma internacional no direito interno ocorre no momento em que a ratificação do tratado entra em vigor (vigência subjetiva do ato-condição), desde que ele já vigore no âmbito internacional (vigência objetiva do ato-regra). No caso de convenção da OIT, se for **self-executing**, as suas normas, criadoras de direitos e obrigações, terão imediata aplicação no plano nacional; se se tratar de **convenção de princípios**, o Governo Federal deverá promover, nos doze meses subseqüentes ao depósito do instrumento de ratificação, a adoção das medidas complementares necessárias à efetiva aplicação das suas normas; se a convenção for do tipo **promocional**, as metas nela estabelecidas deverão ser alcançadas, em etapas sucessivas, por meio de programas e medidas adotadas a médio e longo prazo.

Esse entendimento resulta do fato de não poder o Governo Federal ratificar o diploma internacional, ou a ele aderir, sem que haja sido aprovado por **Decreto Legislativo**, de competência exclusiva do Congresso Nacional (art. 44, n. I, da Constituição brasileira), o qual tem hierarquia de lei (art. 46, n. VI, da Const.). Por outro lado, a própria Carta Magna possibilita a interposição de recurso extraordinário para o Supremo Tribunal Federal, quando a decisão recorrida "negar vigência a tratado" (art. 119, n. III). Daí a jurisprudência da Suprema Corte:

"A Constituição inclui, na competência do Supremo Tribunal, a atribuição de julgar, mediante recurso extraordinário, causas oriundas da instância inferior, quando a decisão for contrária à letra de tratado ou de lei federal.

A meu ver, essa norma consagra a **vigência dos tratados, independentemente de lei especial**.

Porque, se essa vigência dependesse de lei, a referência a tratado, no dispositivo constitucional, seria de todo ociosa. Por outras palavras, a Constituição prevê a negativa de vigência da lei e a negativa de vigência do tratado, exigido para a validade deste a aprovação pelo Congresso Nacional, porém não sua reprodução formal em texto de legislação interna" (Ac. do STF em sessão plena de 4.8.71, no RE-71.154, rel. Ministro **Oswaldo Trigueiro**; "Revista Trimestral de Jurisprudência", Brasília, n. 58, págs. 71/2. No mesmo sentido: Ac. do STF, 2.º T., no RE-24.006, rel. Ministro **Orosimbo Nonato**; D.J. de 29.9.58).

Essa orientação foi explicitamente acolhida pelo Governo Federal, tanto na resolução da CPDS adotada pelos Ministros do Trabalho e das Relações Exteriores (Resolução de 16.9.58 no proc. 186.063, relatado pelo autor deste trabalho), como no parecer do Consultor Geral aprovado pelo Presidente da República (Parecer n. 738-H, in D.O. de 26.9.68). E sempre foi defendida pelos mais renomados consti-

tucionalistas e internacionalistas brasileiros (Cf. **Pontes de Miranda**, "Comentários à Constituição de 1967", Rio, 2.ª ed., 1970, vol. III, pág. 110; **Castro Nunes**, "Teoria e Prática do Poder Judiciário", Rio, 1943, pág. 320; **Carlos Maximiliano**, "Comentários à Constituição de 1946", Rio, 1948, vol. II, pág. 358; **Haroldo Valladão**, "Direito Internacional Privado", Rio, 5.ª ed., 1980, vol. I, págs. 56/7, e **Marotta Rangel**, "Os conflitos entre o Direito Interno e os Tratados Internacionais", in "Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional", Rio, 1968, ns. 45/6, págs. 54 e segs.).

Mais recentemente a Suprema Corte brasileira reiterou a tese do monismo jurídico, mas proclamou a ineficácia da norma internacional no território nacional, quando contrária a lei interna posterior à ratificação do respectivo tratado (voto prevalente dos Ministros **Cordeiro Guerra**, **Leitão de Abreu**, **Rodrigues Alckmin**, **Antonio Neder**, **Bilac Pinto** e **Thompson Flores**. Os Ministros **Xavier Albuquerque** e **Eloy da Rocha** mantiveram a orientação anterior no sentido da prevalência da norma do tratado ratificado sobre a lei nacional posterior. O Ministro **Cunha Peixoto** foi o único a defender o dualismo jurídico (Ac. do Pleno de 1.6.77 no RE-80.004, in "Revista Trimestral de Jurisprudência", n. 83, Brasília, págs. 809 e segs.). Registre-se, a propósito, que o Código Tributário Nacional, aprovado pela Lei n. 5.172, de 25.10.86, consagra a teoria do monismo jurídico e a primazia da norma internacional.

Antes de iniciada a vigência da ratificação, o Governo brasileiro expede o **Decreto de Promulgação**, tornando público o texto do instrumento ratificado e indicando a data em que entrará em vigor no território nacional.

Esse Decreto de Promulgação é de uma importância prática considerável, pois visa à publicidade, no território nacional, das normas internacionais que se incorporaram à legislação interna. Aliás, a Comissão de Expertos na Aplicação de Convenções e Recomendações sugere, a propósito:

"Mesmo quando a incorporação de pleno direito de uma convenção ratificada no direito interno importa na obrigação ou modificação implícita de certas disposições legislativas anteriores, convém que se adotem medidas de publicidade apropriadas para todos os interessados serem cientificados das modificações assim verificadas na legislação nacional e para evitar toda incerteza quanto ao estado do direito. A solução mais segura é que a legislação seja formalmente colocada em conformidade com as convenções" ("Rapport III (Partie 4)" da 54.ª reunião da Conferência, Genebra, 1970, § 19).

A adaptação formal da legislação modificada pela convenção ratificada, como bem assinalou **Morellet**, "concilia, de fato, dualismo e monismo, com a vantagem de esclarecer, por sua vez, a autoridade pública, o juiz e o jurisdicionado sobre o direito aplicável" ("L'influence des conventions internationales du travail sur la législation française", Separata da "Revue Internationale du Travail", Genebra, 1970, vol. 101, n. 4, pág. 3).

Com referência à **submissão das recomendações** da OIT ao Congresso Nacional, entendemos que elas devem ser encaminhadas a esse Poder, desde que a matéria versada seja, no âmbito nacional, de sua competência.

Em 1970, esboçada controvérsia a respeito do tema foi a mesma solucionada pelo Presidente da República, que aprovou parecer do Consultor Geral **Romeo de**

Almeida Ramos, no sentido da submissão das recomendações da OIT ao Congresso Nacional,

"umas, a critério do Executivo, sob forma de lei; e as demais, acompanhadas de pareceres contrários dos órgãos ministeriais competentes, devidamente fundamentados, para conhecimento dos membros do Parlamento" (Parecer n. 1.041, ap. em 26.5.70, in D.O. de 27.5.70).

V — POSIÇÃO DO BRASIL QUANTO ÀS CONVENÇÕES DA OIT

De 1919 a 1986 a Conferência Internacional do Trabalho adotou 161 convenções. Destas, o Brasil ratificou 57; mas quatro perderam sua eficácia jurídica em virtude da adesão do nosso país aos tratados que as reviram; duas foram denunciadas voluntariamente durante o Governo do Presidente Médice (n. 81 — Inspeção do Trabalho e n. 96 — Agências Remuneradas de Colocação) e uma o foi em razão de acórdão do Supremo Tribunal Federal, que considerou inconstitucional as disposições sobre direitos sindicais do instrumento ratificado (Conv. n. 110 — Trabalhadores nas Plantações). Destarte, apenas 50 convenções da OIT estão em vigor no território nacional.

Os países que mais convenções ratificaram são os seguintes: Espanha — 115; França — 110 e Itália — 101. Os Estados Unidos, devido à sua remarcada organização federativa e à prevalência dos contratos coletivos como fontes do direito material do trabalho, aderiram somente a 7 convenções.

Das convenções sobre **direitos humanos fundamentais** do trabalhador, o nosso país ratificou as Convenções n. 29 (Abolição do trabalho forçado com fins econômicos); n. 98 (Direito de sindicalização e de negociação coletiva); n. 100 (Igualdade de salário entre o homem e a mulher); n. 104 (Abolição de sanções penais no trabalho indígena); n. 105 (Abolição ampla do trabalho forçado) e n. 111 (Não discriminação no emprego e na profissão).

Quanto ao aproveitamento e desenvolvimento dos **recursos humanos**, o Brasil ratificou as Convenções n. 88 (Organização dos serviços de emprego); n. 122 (Política de emprego) e n. 142 (Orientação e formação profissional).

No tocante a **condições gerais e especiais de trabalho**, o nosso país aderiu às Convenções n. 5 (Idade mínima na indústria); n. 6 (Trabalho noturno de menores na indústria); n. 14 (Descanso semanal na indústria); n. 22 (Contrato de engajamento na Marinha Mercante); n. 26 (Métodos de fixação do salário mínimo); n. 45 (Trabalho da mulher em minas subterrâneas); n. 52 (Férias remuneradas); n. 58 (Idade mínima no trabalho marítimo); n. 89 (Trabalho noturno da mulher na indústria); n. 91 (Férias remuneradas dos marítimos); n. 99 (Salário mínimo na agricultura); n. 101 (Férias remuneradas na agricultura); n. 103 (Proteção da maternidade); n. 106 (Descanso semanal no comércio e serviços administrativos) e n. 131 (Salário mínimo).

Relativamente à **segurança, higiene e medicina do trabalho**, o Brasil ratificou as Convenções n. 16 (Exame médico de menores na Marinha Mercante); n. 113 (Exame médico de pescadores); n. 115 (Proteção contra as radiações ionizantes); n. 120 (Higiene no comércio e escritórios); n. 124 (Exame médico de menores nas

minas subterrâneas); n. 127 (Peso máximo de carga transportada por trabalhador) e n. 148 (Proteção contra a contaminação do ar, o ruído e as vibrações).

No campo da **seguridade social**, nosso país aderiu apenas às Convenções n. 12 (Acidentes do trabalho na agricultura); n. 19 (Isonomia entre nacional e estrangeiro em matéria de indenização por acidente do trabalho); n. 42 (Indenização por enfermidades profissionais) e n. 118 (Isonomia entre nacional e estrangeiro na seguridade social).

Entre as demais convenções ratificadas pelo Brasil, merecem destaque as de n. 92 (Alojamento da tripulação nas embarcações); n. 94 (Cláusulas de trabalho nos contratos celebrados com autoridades públicas); n. 97 (Trabalho de migrantes); n. 107 (Proteção e integração das populações indígenas, tribais e semi-tribais) e n. 117 (Normas e objetivos básicos da política social).

Das convenções consideradas prioritárias pela OIT, o Brasil não está vinculado às de n. 81 (Inspeção do trabalho); n. 87 (Liberdade sindical e direito de sindicalização, relativamente aos poderes públicos); n. 96 (Agências remuneradas de colocação); n. 102 (Normas mínimas de seguridade social); n. 121 (Prestações em casos de acidentes do trabalho e enfermidades profissionais); n. 128 (Prestações do seguro social em casos de invalidez, velhice e sobreviventes); n. 130 (Socorros médicos e indenizações por doença); n. 135 (Proteção aos representantes dos trabalhadores nas empresas); n. 138 (Idade mínima para o trabalho, revendo e consolidando as convenções anteriores); n. 141 (Organização dos trabalhadores rurais); n. 144 (Consultas tripartites para promover a aplicação das normas internacionais); n. 150 (Administração do trabalho); n. 151 (Direito de sindicalização e de negociação coletiva dos servidores públicos); n. 154 (Fomento à negociação coletiva); n. 155 (Segurança, saúde e meio ambiente do trabalho); n. 157 (Sistema Internacional para a conservação dos direitos da seguridade social); n. 158 (Terminação da relação de trabalho por iniciativa do empregador) e n. 159 (Readaptação profissional), além das recentes convenções n. 160 (Serviços de saúde) e n. 161 (Proteção contra o amianto).

— oOo —

No momento em que o Egrégio Tribunal Superior do Trabalho comemora o seu 40.º aniversário e me cabe falar sobre o Brasil e a OIT, parece-me oportuno sublinhar uma expressiva coincidência: três juizes dessa Corte integraram ou integram os dois mais importantes órgãos dessa entidade de Direito Internacional.

Em 1964 o saudoso e notável Magistrado **Oscar Saraiva** foi designado membro da Comissão de Expertos na Aplicação de Convenções e Recomendações, constituída de juristas independentes, eleitos a título pessoal. Com o seu falecimento coube-me sucedê-lo em 1969. Seis anos depois fui nomeado representante do Governo brasileiro no Conselho de Administração da Organização; mas em 1981 renunciei a essa Representação, a fim de retornar àquela Comissão componente do sistema regular de controle da aplicação das normas da OIT. Hoje, a representação do nosso Governo, nesse Conselho, está entregue ao Ministro **Mozart Victor Russomano**, cujo talento e cultura poliforme vem encantando seus pares.

Por fim, num preito de saudade e reconhecimento por tudo o que fez na construção do Direito Brasileiro do Trabalho, cumpro-me referir à figura impoluta

e idealística de **Luiz Augusto de Rego Montelero**, que exerceu o alto cargo de Procurador Geral da Justiça do Trabalho, o qual, na década de 50, honrou a representação do Brasil junto ao mencionado Conselho.

Senhor Presidente, Senhoras e Senhores participantes deste Seminário.

Desde sua criação, a OIT defende a tese de que a injustiça, a miséria e as privações em qualquer região constituem uma ameaça à paz universal. Essa noção de paz, como bem ressaltou **Valticos**, "não significa somente a ausência de guerra, pois ela tem um valor positivo, isto é, significa uma ordem internacional que, do ponto de vista político, jurídico e social, deve permitir à humanidade em geral, às nações e aos seres humanos em particular, a existência e o desenvolvimento com o bem-estar, a justiça, a liberdade e a igualdade. A paz supõe harmonia e equilíbrio, tanto dentro dos países, como entre os países" ("Le droit international du travail face aux problèmes de la société internationale de 1980", in "Revue Belge de Droit Internationale", Bruxelas, n. 1, de 1980, pág. 7).

Oxalá que uma nova ordem econômica internacional e uma Constituição adequada às realidades brasileiras concorram para motivar a melhor distribuição de riquezas nos planos social e geográfico, implementando um desenvolvimento sócio-econômico harmonioso e exterminando, enfim, os bolsões de miséria.

Nesse dia poderemos proclamar: há paz social no Brasil.