

## A BUSCA DA JUSTIÇA SOCIAL NO BRASIL COM ADOÇÃO DE CONVENÇÕES DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO

**Graciane Rafisa Saliba\***

**Eliane de Andrade Rodrigues\*\***

### **RESUMO**

A Organização Internacional do Trabalho – OIT – desempenha papel de transcendental relevância, com feitura de normas que perseguem a justiça social, assim considerado um padrão digno de vida para os trabalhadores. O Brasil é membro nato da Organização Internacional do Trabalho, sendo Estado-parte desde a criação de tal organização internacional. A adoção das normas pelos Estados é feita através de convenções e recomendações, com necessidade de implementação na legislação interna e possibilidade de fiscalização por parte da OIT, com persecução dos Estados que descumprem ou ignoram as chamadas convenções e recomendações. A adoção desses instrumentos normativos está prevista na Constituição da OIT, e ao aderir à Organização, voluntariamente e de forma soberana, o Estado está se sujeitando aos efeitos previstos. O Brasil encontra óbices à aplicação de tais normas, pois o sistema brasileiro demonstra que a execução dos tratados internacionais e a sua incorporação à ordem jurídica interna depende de um ato subjetivamente complexo, travando-se, inclusive, uma discussão quanto à natureza e hierarquia dos direitos humanos frente à Constituição da República Federativa do Brasil. A tese da legalidade ordinária dos tratados de direitos humanos, mesmo antes da reforma da Emenda Constitucional n°45/2004, demonstra a possibilidade de execução, inclusive das convenções da OIT. A legislação brasileira evoluiu de forma significativa por influência da OIT, principalmente no tocante ao trabalho da mulher, do menor, dos descansos e do salário, dos direitos sindicais, mas ainda se revela insuficiente na regulamentação da proteção do trabalhador.

---

\* Graduada em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG. Bolsista NUFFIC no Curso de Direito Internacional Público da Academia de Haia e Mestranda em Direito Público, com ênfase em Direito Internacional pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Professora universitária da Faculdade Pitágoras – campus FADOM e Faculdade de Pará de Minas. Advogada.

\*\* Graduada em Direito pela Universidade de Itaúna. Mestranda em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Advogada militante.

**PALAVRAS CHAVES:** ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO; CONVENÇÕES; JUSTIÇA SOCIAL; DIREITOS HUMANOS.

### **ABSTRACT**

International Labor Organization – ILO – makes such a transcendental relevant paper by creating norms that looks after social justice, concerning labors good way of living. Brazil is ILO member since it was created. The adoption of these norms by the Nations is based in conventions and recommendations. It's also necessary the internal implementation of the rules and the possibility of ILO inspection. Persecutions should be applied to the nations that don't follow the rules and norms. The adoption of these normative instruments is inside of the ILO Constitution and when a sovereign nation decides in a volunteer and independent way to become a member, it's supposed that this Nation accepts the possible sanctions. Brazil finds some difficulties concerning applying this rules because the history shows that international agreements execution and incorporation to the internal juridical order depends on such a complex act with involvement of the President and the Congress, beyond includes the discussion about the human rights hierarchy and Brazilian's Federative Republic Constitution. The human rights agreements ordinary legality thesis, even before the Constitution Amendment number 45/2004 demonstrate the execution possibility also to ILO conventions. Brazilian legislation developed significantly by ILO influence, mainly in woman's job, minor job rest and wages, labor union rights but it's not enough efficient at all concerning labors protection.

**KEYWORDS:** INTERNATIONAL LABOR LAW; CONVENTIONS; SOCIAL JUSTICE; HUMAN RIGHTS.

### **INTRODUÇÃO**

O Direito Internacional Público vem ampliando sua atuação no cenário internacional, trazendo à tona a importância dos direitos humanos numa perspectiva social-trabalhista. Neste sentido, a Organização Internacional do Trabalho desempenha papel de transcendental relevância.

A importância de uma associação em âmbito internacional para a proteção de trabalhadores há muito vem sendo reconhecida, mas nunca logrou-se tanto êxito como nos últimos anos.

Houve tentativas significativas com o intuito de criar uma organização a nível mundial para proferir normas que perseguissem a justiça social, assim considerado um padrão digno de vida para os trabalhadores. A mais importante e que persiste, dessas tentativas, é a Organização Internacional do Trabalho, que tem objetivos pretensiosos e de cunho social, como o fim do trabalho escravo, do trabalho infantil, da exploração.

O método de criação das normas proferidas no seio da OIT se revela eficaz pela fiscalização que é atribuída à mesma, com persecução dos Estados que descumprem ou ignoram as chamadas convenções e recomendações.

O Brasil ratificou diversas convenções, mas enfrenta alguns problemas na implementação e execução das mesmas, ao confrontar com o direito interno, que nem sempre atende aos preceitos defendidos por uma Organização de cunho justralhista.

Assim, discute-se a importância da Organização Internacional do Trabalho para os trabalhadores do país, destinatários final das normas.

## **1 – A FORMAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO**

A maximização de lucros, com exploração de alguns em detrimento do desenvolvimento econômico, com o objetivo de maior produção para rentabilizar o mais rápido possível, levou uma conferência realizada em Berlim, em 1890, a encarar a questão diante da preocupação social emergente à época. Houve a participação de representantes de 14 Estados, convocados posteriormente para uma segunda conferência em Bruxelas em 1897 e novamente em Paris, em 1900, quando, então, deu-se a criação da *Associação Internacional para a Proteção dos Trabalhadores*, parte da *Repartição Internacional do Trabalho*, cujo objetivo era a reunião de documentação pertinente, para tradução e publicação da legislação social dos diversos Estados, o que, portanto, levaria a uma possibilidade de comparação e evolução para os mesmos.

Seguindo a mesma linha de preocupação social, em 1906, numa conferência em Berna, uma importante Convenção foi aprovada, com proibição do trabalho feminino noturno. Tal conjuntura refletiu a expectativa da opinião pública, que contava, ainda, com grande luta de sindicatos, reivindicando diversos direitos:

Em vésperas da I Grande Guerra os esforços da *Associação Internacional para a Proteção dos Trabalhadores* estavam em vias de concretizar-se mediante a conclusão de diversas convenções de grande alcance social, nomeadamente a relativa à duração máxima do trabalho das mulheres e crianças (que então se pretendia reduzir para 10 horas).<sup>1</sup>

Se antes mesmo da I Guerra Mundial já existia um campo propício à formação de normas trabalhistas para conter a fúria econômica desejosa de lucros exorbitantes em detrimento da exploração do trabalho, com o fim do conflito a pressão social ganhou mais força, e, num estímulo que mais pareceu, inicialmente, uma tentativa de purificação moral e mútua compreensão.

Instalou-se em 1919 a Conferência de Paz, no Palácio de Versailles, composta, inclusive, por uma “Comissão de Legislação Internacional do Trabalho”, à qual competia o estudo preliminar de uma regulamentação internacional do trabalho, para criar uma organização que pudesse facilitar a ação conjunta em assuntos relativos a condições de trabalho. A contribuição dada por tal comissão foi de grande valia para a conclusão do Tratado de Versailles, que trouxe, na Parte XIII uma organização permanente, a Organização Internacional do Trabalho, associada à Sociedade das Nações.

A parte XIII do Tratado supramencionado trouxe uma organização que tem em vista a promoção e harmonização dos direitos social-trabalhistas, fundada sobre a base da justiça social, com vista à melhoria das condições concernentes ao desenvolvimento digno do trabalho, como regulamentação das horas de trabalho, fixação de uma duração máxima da jornada, luta contra o desemprego, garantia de um salário que assegure condições dignas de vida, proteção dos trabalhadores contra enfermidades, bem como proteção das crianças, adolescentes e mulheres e afirmação da liberdade sindical e outras medidas correlatas.

Para atingir tal fim utiliza-se de normas internacionais do trabalho, evoluindo, inclusive, para incluir temas mais amplos de política social e direitos humanos e civis.

O art. 427 do Tratado relacionou princípios fundamentais do Direito do Trabalho e reconheceu a importância do bem-estar físico, moral e intelectual dos

---

<sup>1</sup> CAMPOS, João Mota de *et alli*. **Organizações internacionais** – teoria geral, estudo monográfico das principais organizações internacionais de que Portugal é membro. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1999. p.388.

trabalhadores industriários. Foi explicitado também a necessidade de não ignorar as diferenças de clima, usos e costumes, de oportunidade econômica e de tradição industrial, o que dificulta a instauração de uma ordem mundial uniforme das relações de trabalho.

Os fatores que levaram a uma criação de tal grandeza representam uma observância de princípios que foram, numa atitude de aceitação e ratificação da Organização das Nações Unidas – ONU, consagrados, posteriormente, na Carta das Nações Unidas, como os direitos fundamentais do homem, dignidade e valor do ser humano.

Os fatores de internacionalização são de ordem humanitária (de tutela ao trabalho) e econômica, ligadas à necessidade de evitar ou dissuadir as práticas de competição internacional, que impliquem na redução dos patamares mínimos de condição de trabalho, que impeça os países com patamares mais baixos de proteção social de valerem-se dessa circunstância para competirem de forma mais vantajosa.<sup>2</sup>

Conforme estatuído no Tratado de Versailles, a organização intergovernamental foi constituída da seguinte maneira:

Conferência Internacional do Trabalho (Assembléia Geral), Conselho de Administração (direção colegiada) e Repartição (secretaria). O Conselho e a Conferência seriam integrados de representantes governamentais, patronais, e de trabalhadores, na proporção de dois para os primeiros e um para cada um dos demais, estabelecendo-se, assim, igual número de representantes oficiais e das classes produtoras. Competiria à Conferência aprovar projetos de Convenções e de Recomendações, sujeitos à ratificação posterior de cada país. Por outro lado, um sistema especial de controle, de que careciam os demais tratados internacionais, imporá a fiel aplicação dos instrumentos ratificados ou adotados pelos Estados-membros.<sup>3</sup>

Durante a Segunda Guerra Mundial (1939-1945) os trabalhos foram praticamente suspensos, com transferência da sede temporariamente para Montreal, no Canadá.

Quando, em 1944, preparadas as bases da conferência do pós-guerra, projetou-se a criação da Organização das Nações Unidas (ONU), a qual contaria em seu quadro com um Conselho Econômico e Social, competente para buscar a cooperação econômica e social no âmbito universal. Em tal momento a continuidade dos trabalhos

---

<sup>2</sup> BARROS, Alice Monteiro. **Curso de direito do trabalho**. 3 ed. rev. e ampl. São Paulo: LTr, 2007. p.111.

<sup>3</sup> SUSSEKIND, Arnaldo. **Direito internacional do trabalho**. 3 ed. atual e com novos textos. São Paulo: LTr, 2000. p.105.

da OIT foi ameaçada, ante ao desaparecimento da Sociedade das Nações e instituição de uma nova organização.

Entretanto, na Conferência de São Francisco, aproximadamente em 1945, foi proposto pelos ingleses emendas às disposições do projeto no tocante à cooperação econômica e social, com o intuito de admitir que as atribuições da ONU, nesse setor, fossem executadas em colaboração com a OIT. A proposta culminou no artigo 57 da Carta das Nações Unidas:

Art. 57 – 1. As várias entidades especializadas, criadas por acordos intergovernamentais e com amplas responsabilidades internacionais, definidas em seus instrumentos básicos, nos campos econômico, social, cultural, educacional, sanitário e conexos, serão vinculadas às Nações Unidas, de conformidade com as disposições do artigo 63.<sup>4</sup>

Portanto, a criação da Organização Internacional do Trabalho se deu com o Tratado de Versailles, também conhecido como Tratado de Paz, em 1919. E, com a aprovação da Carta das Nações Unidas, em São Francisco, em 1945, a qual culminou na criação da Organização das Nações Unidas – ONU, foi definitivamente afirmada a personalidade jurídica própria da OIT, como pessoa jurídica de direito público internacional, sendo apenas integrada à ONU, e não vinculada.

Diante da competência ratificada pela ONU dos órgãos preexistentes da OIT, foi convocada pelo Conselho de Administração da Repartição Internacional do Trabalho, em 1946, a Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho, que elaborou a Declaração de Filadélfia, responsável pela Constituição da OIT, com sua organização, funcionamento, atribuições, funções e limites de atuação pormenorizadas de cada órgão.

## **2 – A COMPETÊNCIA DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO**

A Constituição da Organização Internacional do Trabalho traz, em seu preâmbulo, os fins e objetivos da OIT, considerando que as medidas propostas serviriam ao combate e diminuição do grande número de indivíduos que vivem na miséria e privações, e que o descontentamento advindo dessa situação acarreta desarmonia. Essas medidas versariam, então, sobre a regulamentação das horas de

---

<sup>4</sup> SALIBA, Aziz Tuffi. **Legislação de direito internacional**. 3 ed. São Paulo: Rideel, 2008. p.725.

trabalho, fixação de uma duração máxima do dia e da semana de trabalho, recrutamento da mão-de-obra, luta contra o desemprego, garantia de um salário eu assegure condições dignas de existência, proteção das crianças, adolescentes e mulheres, além da proteção quanto às enfermidades e acidentes do trabalho, com defesa dos interesses dos trabalhadores, sempre respeitando o princípio da igualdade de salário, liberdade sindical, organização do ensino profissional e técnico, além de outras medidas que se demonstrem necessárias para a consecução das explicitadas.

Sendo a OIT uma associação voluntária de Estados, característica essencial à formação de qualquer organização internacional no direito internacional público, conta com países signatários. Os critérios para admissões de Estados foram elencados no art. 1º da Constituição da OIT, revista em 1946:

Art. 1º - 1.(...)

2. Serão membros do Organização Internacional do Trabalho os Estados que já o eram a 1º de novembro de 1945, assim como quaisquer outros que o venham a ser, de acordo com os dispositivos dos parágrafos 3 e 4 do presente artigo.

3. Todo Estado-Membro das Nações Unidas, desde a criação desta instituição e todo Estado que for a ela admitido, na qualidade de Membro, de acordo com as disposições da Carta, por decisão da Assembléia Geral, podem tornar-se Membros da Organização Internacional do Trabalho, comunicando ao Diretor-Geral da Repartição Internacional do Trabalho que aceitou, integralmente as obrigações decorrentes da Constituição da Organização Internacional do Trabalho. (...)<sup>5</sup>

O Brasil é um membro nato, pois foi um dos Estados fundadores da Organização, desde 1919.

A regulamentação internacional do trabalho e as questões que lhe são conexas são emanadas da OIT por meio de recomendações e convenções. A competência para proferir tais normas é da Conferência Internacional do Trabalho, sendo exigido, para tanto, dois terços de votos dos delegados presentes, conforme estatui o art. 19, §2º, da Constituição da OIT. São proferidas também as resoluções, que se limitam a determinar que o tema examinado em primeira discussão seja inserido na pauta de reunião subsequente, para amadurecimento em uma segunda e última discussão, e partindo daí para adoção do instrumento internacional. Para esse tipo de medida é considerado suficiente para aprovação maioria simples, desde que o total de

---

<sup>5</sup> SALIBA, Aziz Tuffi. **Legislação de direito internacional**. 3 ed. São Paulo: Rideel, 2008. p.735-736.

votos não seja inferior à metade do número de delegados presentes à respectiva reunião, previsto no art. 17, §3º, da Constituição da OIT.

Os delegados representam o Estado-membro, as organizações sindicais de trabalhadores e as organizações de empregadores, de forma que os interesses estatais e profissionais sejam respeitados.

A adoção desses instrumentos normativos está prevista na Constituição da OIT, e ao aderir à Organização, voluntariamente e de forma soberana, o Estado está se sujeitando aos efeitos previstos.

As normas consubstanciadas nas convenções e recomendações, quando reunidas, são editadas e divulgadas num formato popularmente conhecido como “Código Internacional do Trabalho”, as resoluções e outros documentos pertinentes vêm como anexos neste instrumento.

É importante ressaltar que não se trata de um “Código” na acepção técnica do termo, pois suas normas passam a integrar a legislação interna de cada Estado-membro a partir do momento em que forem ratificadas as convenções e transformadas em leis as recomendações.

Há uma diferença marcante e de extrema importância para os trabalhadores de cada Estado-membro entre recomendações e convenções.

As recomendações, apesar de terem o mesmo quorum de aprovação das Convenções, se referem a assuntos que tenham parte ou inteiro conteúdo que impeçam a adoção imediata de uma convenção, e, por isso, apresentam uma força de exigência da execução nos Estados bem menor do que as Convenções. Os temas tratados poderão até chegar a serem tratados em forma de Convenção posteriormente, mas enquanto mera recomendação somente têm efeito de inspiração e modelo para a atividade legislativa de cada Estado, podendo ser utilizadas, caso as partes achem viável, nos atos administrativos de natureza regulamentar, nos instrumentos da negociação coletiva e nos laudos de arbitragem voluntária ou compulsória dos conflitos de interesse, inclusive nas decisões dos tribunais do trabalho dotados de poder normativo.

Quanto à matéria as recomendações e as convenções não ratificadas não se distinguem das convenções, mas quanto aos efeitos jurídicos apresentam grande disparidade. As recomendações e as convenções não ratificadas, consideradas fonte



material do direito, devem ser submetidas à autoridade competente para que possa legislar sobre a matéria tratada, mas cabe a ela decidir a viabilidade de tal decisão.

Já as convenções, no momento em que são ratificadas, são consideradas fonte formal de direito, pois a sua ratificação implica na submissão daquele Estado-membro à matéria tratada naquela determinada convenção. Geram-se direitos subjetivos individuais.

As convenções constituem tratados multilaterais, abertos à ratificação dos Estados-membros, que, uma vez ratificadas, integram a respectiva legislação nacional. Já as recomendações se destinam a sugerir normas que podem ser adotadas por qualquer das fontes diretas ou autônomas do Direito do Trabalho, embora visem, basicamente, ao legislador de cada um dos países vinculados à OIT. Em relação aos dois instrumentos há, contudo, uma obrigação comum: devem ser submetidas à autoridade competente para aprovar a ratificação da convenção ou para adotar as normas constantes da recomendação. A obrigação, no entanto, é de natureza formal, porquanto essa autoridade é soberana na deliberação que julgar conveniente tomar, tendo em vista os interesses do país.<sup>6</sup>

As resoluções já têm um caráter de sugestão para os organismos internacionais ou governos nacionais adotarem as medidas nelas preconizadas, mas não criam qualquer obrigação formal.

A incorporação ao direito interno de cada país é dada de diversas maneiras, a recepção da norma convencional internacional depende do disposto no ordenamento jurídico do Estado. Todos devem, entretanto, respeitar o princípio da boa-fé e *pacta sunt servanda*, independentemente da prevalência da ordem interna sobre a ordem internacional ou vice-versa.

No Brasil se *promulgam*, por decreto do presidente da República, todos os tratados que tenha feito objeto de aprovação congressional. *Publicam-se* apenas, no Diário Oficial da União, os que hajam prescindido do assentimento parlamentar e da intervenção confirmatória do chefe de Estado. No primeiro caso, o decreto de promulgação não constitui reclamo constitucional: ele é produto de uma praxe tão antiga quanto a Independência e os primeiros exercícios convencionais do Império. Cuida-se de um *decreto*, unicamente porque os atos do chefe de Estado costumam ter esse nome. Por nada mais. Vale aquele como ato de *publicidade* da existência do tratado, norma jurídica de vigência atual ou iminente. Publica-os, pois, o órgão

---

<sup>6</sup> SUSSEKIND, Arnaldo. **Direito internacional do trabalho**. 3 ed. atual e com novos textos. São Paulo: LTr, 2000. p.182.

oficial, para que o tratado – cujo texto completo vai em anexo – se introduza na ordem legal, e opere desde o momento próprio.<sup>7</sup>

### **3 – O DIFICULDADE DE IMPLEMENTAÇÃO DAS CONVENÇÕES E RECOMENDAÇÕES DA OIT COM ENFOQUE NO BRASIL**

As Convenções da OIT se materializam na legislação interna de cada Estado, mas uma vez ratificada deve ser cumprida, com, inclusive, controle por parte da própria OIT.

O sistema brasileiro demonstra que a execução dos tratados internacionais e a sua incorporação à ordem jurídica interna dependem de um ato subjetivamente complexo, resultado da conjugação de duas vontades, do Congresso Nacional, conforme estabelecido no art. 49, I da Constituição, que profere o decreto legislativo, tendo em vista que tem competência exclusiva para resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais, e concomitantemente o Presidente da República, que, conforme art. 84, VIII, é competente para celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso, e tem competência, ainda para promulga-los mediante decreto presidencial.

O iter procedimental de incorporação dos tratados internacionais – superadas as fases prévias da celebração da convenção internacional, de sua aprovação congressional e da ratificação pelo Chefe de Estado – conclui-se com a expedição, pelo Presidente da República, de decreto, cuja edição derivam três efeitos básicos que lhe são inerentes: a) a promulgação do tratado internacional; b) a publicação oficial de seu texto; e c) a excoercedade do ato internacional, que passa, então, e somente então, a vincular e a obrigar no plano do direito positivo interno.<sup>8</sup>

Numa primeira análise conclui-se que os tratados ou convenções internacionais, de acordo com o sistema brasileiro, são hierarquicamente subordinados às normas constitucionais, e, conseqüentemente, nenhum valor jurídico seria conferido às convenções que transgredirem, formal ou materialmente, o texto constitucional.

Na decisão da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº1480-3, dessa forma se decidiu:

Ementa: Ação direta de inconstitucionalidade – Convenção nº158/OIT – proteção do trabalhador contra a despedida arbitrária ou sem justa

---

<sup>7</sup> REZEK, José Francisco. **Direito internacional público**: curso elementar. 8 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2000. p.79.

<sup>8</sup> DISTRITO FEDERAL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº1480-3 (medida liminar). Relator Min. Celso de Mello. p.213-214.

causa – argüição de ilegitimidade constitucional dos atos que incorporam essa convenção internacional ao direito positivo interno do Brasil (decreto legislativo nº68/92 e decreto nº1.855/96) – possibilidade de controle abstrato de constitucionalidade de tratados ou convenções internacionais em face da Constituição da República – alegada a transgressão ao art. 7º, I, da Constituição da República e ao art. 10, I do ADCT/88 – regulamentação normativa da proteção contra a despedida arbitrária ou sem justa causa, posta sob reserva constitucional de lei complementar – conseqüente impossibilidade jurídica de tratado ou convenção internacional atuar como sucedâneo da lei complementar exigida pela Constituição (CF, art. 7º, I) – consagração constitucional da garantia de indenização compensatória como expressão da reação estatal à demissão arbitrária do trabalhador (CF, art. 7º, I, c/c o art. 10, I do ADCT/88) – conteúdo programático da convenção nº158/OIT, cuja aplicabilidade depende da ação normativa do legislador interno de cada país – possibilidade de adequação das diretrizes constantes da convenção nº 158/OIT às exigências formais e materiais do estatuto constitucional brasileiro – pedido de medida cautelar deferido, em parte, mediante interpretação conforme à Constituição.<sup>9</sup>

Portanto, tal decisão considera que não se poderia versar sobre matéria posta sob reserva constitucional de lei complementar, sendo necessária a observação, por parte de cada Estado-parte, dos ordenamentos jurídicos internos de cada um, o que levaria cada Estado a optar pela solução normativa que se revelar mais consentânea e compatível com a legislação e prática nacionais. Em tal ação, que discutia a inconstitucionalidade da Convenção 158 da OIT, cujo objeto principal é a proteção do trabalhador contra despedida arbitrária ou sem justa causa, o único instrumento normativo previsto no Brasil é o art. 7º, I da Constituição, que dispõe:

Art. 7º - São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:  
I – relação de emprego protegida contra despedida arbitrária ou sem justa causa, nos termos de lei complementar, que preverá indenização compensatória, dentre outros direitos;

Dessa forma, em tal ação, foi considerado que para implementação é necessária intermediação legislativa para efeito de integral aplicabilidade no plano doméstico, pois tem um conteúdo programático. Ressaltaram ainda que, sendo os tratados e convenções internacionais incorporados no direito brasileiro com hierarquia de lei ordinária, não é possível suprir, com uma convenção, a necessidade de lei complementar determinada pela Constituição.

---

<sup>9</sup> DISTRITO FEDERAL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº1480-3 (medida liminar). Relator Min. Celso de Mello. p.213.

Entretanto, tal interpretação, considerada restritiva pelos internacionalistas, não deve ser amparada à leitura do art. 5º, §2º da Constituição quando expõe que “os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”.

A garantia de direitos, ainda que trazidos em sede de convenção, podem ser considerados, como, posteriormente o Ministro Gilmar Mendes defendeu em um Recurso Extraordinário nº466.343-1, ajuizado perante o Supremo Tribunal Federal, contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo<sup>10</sup>. O posicionamento de tal Ministro, considerado progressista, vem modificando o entendimento do Tribunal, pois ressaltou que a utilização de um controle prévio que tem condão de impedir ou desaconselhar a ratificação de um tratado já oferece ao Poder Executivo possibilidades de renegociação ou aceitação com reservas. Salientou, ainda, que um eventual conflito entre um tratado e a Constituição deveria ser resolvido pelos tribunais nacionais com aplicação na norma mais favorável à vítima, titular do direito, o que concretizaria uma interação entre o direito internacional e o direito interno, com vistas ao propósito de proteção interesses e direito do ser humano.

No Brasil, defendem essa tese Antônio Augusto Cançado Trindade e Flávia Piovesan, os quais entendem que os §§ 1º e 2º do artigo 5º da Constituição caracterizar-se-iam, respectivamente, como garantes da aplicabilidade direta e do caráter constitucional dos tratados de direitos humanos dos quais o Brasil é signatário.<sup>11</sup>

O Ministro ressaltou ainda a importância do § 2º do art. 5º da Constituição como uma cláusula aberta de recepção:

Essa tese entende o § 2º do art. 5º da Constituição como uma cláusula aberta de recepção de outros direitos enunciados em tratados internacionais de direitos humanos subscritos pelo Brasil. Ao possibilitar a incorporação de novos direitos por meio de tratados, a Constituição estaria a atribuir a esses diplomas internacionais a hierarquia de norma constitucional. E o § 1º do art. 5º asseguraria a tais normas a aplicabilidade imediata nos planos nacional e internacional, a partir do ato de ratificação, dispensando qualquer intermediação legislativa.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> DISTRITO FEDERAL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº466.343-1. Relator Min. Cezar Pelluso. p.1-62.

<sup>11</sup> DISTRITO FEDERAL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº466.343-1. Relator Min. Cezar Pelluso. p.9.

<sup>12</sup> DISTRITO FEDERAL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº466.343-1. Relator Min. Cezar Pelluso. p.8.

Apesar da defesa explícita dos direitos humanos apresentada, tal ministro foi voto vencido no STF, naquela ocasião, não deixando, entretanto, de demonstrar a importância de se revisar criticamente o entendimento restritivo dado por tão conceituado tribunal no tocante aos direitos humanos, incluso, aqui, os direitos sociais.

As recomendações e convenções da OIT, apesar de já reconhecidos pela comunidade jurista brasileira, ainda é analisada como passível de controle de constitucionalidade, como expõe o Ministro do Tribunal Superior do Trabalho, Maurício Godinho Delgado, em posição contrária ao voto do Ministro Gilmar Mendes no Recurso supramencionado:

No Direito do Trabalho, as convenções da OIT, quando ratificadas pelo Estado brasileiro, têm se tornado importantes fontes formais justralhistas no país.

Não há mais dúvida na jurisprudência do país (STF), por décadas, de que esses diplomas internacionais, ao ingressarem na ordem jurídica interna, fazem-no com o *status* de norma infraconstitucional. Isso significa que se submetem, inteiramente, ao crivo da constitucionalidade; nesta medida, podem ser declarados inválidos, mesmo após ratificados, se existente afronta a regra ou princípio insculpido na Carta Magna brasileira.<sup>13</sup>

O art. 5º, §3º, da Constituição da República Federativa do Brasil, já trouxe uma modificação significativa com a Emenda Constitucional 45, pois possibilita uma convenção internacional, se versar sobre matéria de direitos humanos, e se aprovadas, em cada Casa do Congresso Nacional em dois turnos, com três quintos dos votos dos respectivos membros, ser equivalente, hierarquicamente, a emenda constitucional.

O legislador deixou claro que, com a modificação trazida pela EC45, há uma grande preocupação com a aplicação dos direitos humanos, devido à sua importância, e por isso já possibilitou, inclusive, a sua inserção com força hierárquica de emenda constitucional.

Se o próprio legislador assim explicitou, sendo os direitos sociais, principalmente os direitos trabalhistas, parte dos direitos humanos, tendo em vista que visam a efetivação da dignidade humana e são essenciais ao desenvolvimento humano, não há que se negar o papel relevante das convenções da OIT. E, se ratificada pelo Brasil, quando em benefício do cidadão brasileiro, os direitos devem ser respeitados, com todas as forças empenhadas no sentido de cumprimento da mesma, pois o grande

---

<sup>13</sup> DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de direito do trabalho**. 7 ed. São Paulo: LTr, 2008.

objetivo dessa Organização é a melhoria das condições de trabalho com vistas à regulamentação de uma gama de direitos que impedem o trabalhador de ter uma vida digna, com salários que correspondam ao desempenho e esforço despendido.

#### **4 – EXECUÇÃO DOS TRATADOS E FISCALIZAÇÃO PELA OIT**

A criação de organizações internacionais permanentes é uma forma de garantir a execução dos tratados, apesar de não ser infalível. Assim sendo, a OIT, ao demonstrar sua solidez e determinação, é uma das organizações que conseguem lograr maior êxito no tocante à aplicação e controle das convenções elaboradas em seu seio:

De todas as organizações universais, a O.I.T. foi certamente, com exceção do caso, muito particular das convenções de desarmamento, a que pôs em acção os processos mais aperfeiçoados de controlo e aplicação das convenções elaboradas sob os seus auspícios.<sup>14</sup>

São exigidos relatórios anuais sobre a aplicação das convenções, com exames recorrentes de peritos e também de um comitê. E, ainda, os delegados de Estados parte da convenção podem apresentar queixa à Conferência geral ou ao Conselho de Administração, ao qual é permitido solicitar uma comissão de inquérito que pode estabelecer fatos e fazer recomendações através de um relatório público. Finda tal medida facultam-se aos governos dos Estados interessados aceitarem ou recorrerem ao T.J.I., num prazo de três meses. No caso do Estado não cumprir ou desrespeitar as medidas para execução das convenções, fica sujeito à suspensão ou expulsão da Organização Internacional do Trabalho.

Os artigos 22 a 28 da Declaração de Filadélfia demonstram o procedimento a ser utilizado em caso de descumprimento ou desrespeito dos instrumentos.

No Direito Internacional do Trabalho predominam as convenções com normas mais gerais, com tratamento mais abrangente e abstrata, deixando a cargo da legislação interna a adoção da norma específica e protetora.

Várias convenções influenciaram diretamente a legislação brasileira, principalmente no tocante ao trabalho da mulher, do menor, dos descansos e do salário, dos direitos sindicais, como se observa quando analisado os textos das Convenções n° 3 e 103, sobre a proteção à maternidade; Convenção n° 4, 41, e 89, que tratam do trabalho

---

<sup>14</sup> NGUYEN, Quoc Dinh *et alli*. **Direito Internacional Público**. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 2003. p.231.

noturno da mulher; Convenções n° 100 e 111, sobre igualdade de salário e oportunidades entre homem e mulher; Convenções n° 5, 6, 7 e 16, sobre menores; Convenções n° 11 e 98, sobre liberdade sindical; Convenções n° 14 e 106, sobre descanso semanal; Convenções n° 52, 91 e 101, sobre férias e Convenções n° 26, 95 e 99, sobre métodos de fixação de salário mínimo e proteção ao salário, entre outras.

Apesar do reconhecimento da importância das convenções na jurisprudência, ainda é necessária uma maior divulgação da importância da atuação da OIT, e seus instrumentos normativos, como favorecem os cidadãos dos Estados-membros, devendo ser observadas com maior frequência, e vistas como uma possibilidade de cobrar a utilização e feitura das leis internas para implemento de tais instrumentos emanados de uma organização da qual o Brasil é parte.

Em 1998, a Conferência Internacional do Trabalho, através da Declaração dos Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho e seu Seguimento, enunciou que todos os Membros da OIT, mesmo que não tenham ratificado as convenções, pelo simples fato de serem membros, assumiram desde então o compromisso com a Organização de respeitar, promover e realizar, de boa fé e em conformidade com a Constituição, os princípios relativos aos direitos fundamentais que são objeto dessas convenções, enumerando-os como os seguintes:

- a) a liberdade de associação e o efetivo reconhecimento do direito de negociação coletiva;
- b) a eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou obrigatório;
- c) a abolição efetiva do trabalho infantil;
- d) a eliminação da discriminação em matéria de emprego e função.

Anualmente, a OIT apresenta seu Relatório Global como parte dos mecanismos de seguimento da Declaração da OIT relativa aos princípios e direitos fundamentais do trabalho. Cada relatório está dedicado a um dos temas que fazem parte dessa declaração: liberdade sindical e negociação coletiva, erradicação do trabalho infantil e do trabalho escravo, e eliminação da discriminação.

Os relatórios da OIT dos últimos anos sobre o Brasil se revelam preocupantes em relação à consecução dos princípios elencados, apesar de otimistas.

Em 2005, Armand Pereira, ex-diretor da OIT no Brasil, foi um dos responsáveis pelo relatório que teve como tema “Trabalho escravo no Brasil do século

XXI”. Em tal relatório levantou a problemática da impunidade de crimes contra direitos fundamentais no Brasil, que, milhares de brasileiros, para garantir sua sobrevivência se submetem a situações degradantes e deixam-se enganar por promessas fraudulentas, quando dirigidos por empregadores gananciosos e desonestos.

Apesar de demonstrar que no Brasil ainda é constante e persistente a prática do trabalho escravo, demonstrou que há uma luta do governo federal em conjunto com a sociedade civil desde 1995, para combaterem o problema. E, em 2002 a OIT iniciou no país um projeto para ajudar as instituições nacionais a erradicar o problema.

O conceito de trabalho escravo adotado pela OIT considera que toda forma de trabalho escravo é degradante, mas o inverso nem sempre pode ser afirmado. A grande diferença se dá na questão da liberdade, pois no trabalho escravo inexistente a liberdade, ficando o trabalhador, seja homem, mulher, criança ou idoso, preso à fazendas durante meses ou anos, através de dívidas ilegalmente cobradas pelo empregador, por alimentação e transporte. As fugas são impedidas por guardas na região, e no caso de tentativa lhes tiram a vida.

Várias denúncias foram feitas ao Comitê dos Expertos da OIT desde 1985, mas o reconhecimento oficial do programa ocorreu apenas em 1995. O relato revela ainda uma declaração do governo brasileiro que estimou a quantia de 25.000 trabalhadores que vivem na situação de trabalhadores escravos no país.

Foi constatado, portanto, que, apesar do reconhecimento internacional dos esforços brasileiros em buscar o cumprimento nas Convenções nº29 e 105, ratificadas pelo Brasil, que tratam da abolição do trabalho escravo e na Declaração sobre princípios e direitos fundamentais no trabalho, com, inclusive projetos aprovados pelo governo federal, como o de “Combate ao Trabalho Escravo no Brasil”, que iniciou suas atividades em abril de 2002, com recursos da ordem de US\$ 1,7 milhão, a ser distribuído entre as instituições nacionais que defendem os direitos humanos, o trabalho escravo ainda persiste no Brasil, com exploração e condições degradantes de vida, sem uma preocupação social relevante, seja por desconhecimento ou falta de atitude da própria população.

Por isso a indignação em não ser revelado à população dados consistentes e programas de conscientização para um eficaz combate a esta modalidade de trabalho.



Outro relatório tomou dimensões assustadoras quando divulgados em âmbito internacional, mas pouco comentado no próprio país, o relatório de 2006 da OIT com relação ao Brasil. Foi constatado um alto índice de trabalho infantil, apresentado, inclusive, relatos de crianças brasileiras que se mostravam humilhadas e maltratadas por empregadores, constando, inclusive, relatos de crianças de 8 anos de idade. Foi constatado um avanço mundial obtido nos 4 anos anteriores, mas ainda assim necessárias medidas para difundir e universalizar as estratégias de prevenção e eliminação do trabalho infantil.

Uma análise no mesmo relatório demonstrou que até uma faixa de renda domiciliar de R\$ 1.800,00, o aumento dessa renda não diminui a proporção de crianças entre 10 e 17 anos trabalhando. Um total de 81% dos domicílios possui renda até essa faixa. E, para crianças de 5 a 9 anos, o aumento de um salário na família reduz significativamente a proporção de crianças que trabalham, mas na população de crianças de 10 a 17 anos, o aumento da renda familiar é inócuo à redução da proporção dos que trabalham nesta faixa de idade, até R\$1.800,00.

Portanto, faz-se necessário uma ampla conscientização popular, com campanhas, cartilhas, palestras e maior divulgação.

É notório que, apesar de terem sido ratificadas diversas convenções no âmbito da OIT, a implementação muitas vezes se faz lentamente, sem grande alarde, dificultando a verificação real de tal instrumento.

A efetividade das convenções internacionais da OIT, mesmo ratificadas pelo país, depende, ainda, no nosso entendimento, de vontade política. Exemplo disso foi a ratificação pelo Brasil, em 1934, da Convenção nº3 da OIT, sobre proteção à maternidade e denunciada em 1962, exatamente porque o país não cumpriu o preceito principal dessa norma, ou seja, não transferiu o encargo do salário-maternidade para o órgão previdenciário. Se não bastasse, em 1966 o Brasil, novamente, ratificou uma outra Convenção da OIT, nº 103, também sobre o mesmo tema e continuou descumprindo-a, pois só transferiu o ônus do salário-maternidade para os cofres previdenciários em 1974.<sup>15</sup>

Outra convenção importante e pouco visível é a que trata da igualdade de salários e oportunidades entre homem e mulher. Apesar de estar elencado no art. 5º da Constituição como um princípio fundamental, tímida é a fiscalização quanto a este critério, com desconhecimento por parte de vários trabalhadores, que aceitam condições

---

<sup>15</sup> BARROS, Alice Monteiro. **Curso de direito do trabalho**. 3 ed. rev. e ampl. São Paulo: LTr, 2007. p.115.

desiguais por não encontrar explicitamente no ordenamento jurídico interno instituto que explicita o que já foi colocado pela Convenção aceita pelo Brasil.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O direito contra o trabalho escravo, contra a servidão, contra a coerção física, a competir sem discriminação e contra a exploração do trabalho infantil são direitos básicos, não que sejam mais importantes que os outros perseguidos pela Organização Internacional do Trabalho, mas se revelam fundamentais para a implementação de qualquer outra norma trabalhista que vise promoção e harmonização dos direitos do trabalho por meio do estabelecimento e aplicação de normas internacionais do trabalho, evoluindo para incluir temas mais amplos de política social e direitos humanos e civis.

Assim, a elaboração de normas e a cooperação técnica que se dá entre Estados, principalmente membros da OIT, são trazidas por recomendações e convenções emanadas no seio da Organização Internacional do Trabalho, com o intuito de alcançar a justiça social. E, apesar do grande debate que ainda persiste no Supremo Tribunal Federal no tocante à adoção das convenções da OIT que ainda não encontram amparo na legislação interna, a corrente progressista, que defende a adoção como norma de direitos humanos, com força hierárquica de norma constitucional, ganha adeptos, revelando a importância e pertinência.

É inegável, entretanto, a existência de óbices na unificação e aplicação de normas trabalhistas a nível mundial, devido às diferenças sociais, progresso econômico e, principalmente, ordem política existente em Estados diversos. Tal barreira ainda limita a atuação e expansão das regulamentações provenientes de uma organização internacional.

São apontados vários fatores como responsáveis pela não efetividade das normas constitucionais, os quais se aplicam também às normas internacionais. Esses fatores consistem no fato de que essas normas “poderão contrariar interesses de vulto, os quais encontram aliado poderoso na tendência de certos meios ao imobilismo”, o que se “explica, muitas vezes, pelas convicções políticas conservadoras e/ou pela resistência à mudança, fruto de simples indolência mental”, de pouco entusiasmo para “aprender tudo outra vez”.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> BARROS, Alice Monteiro. **Curso de direito do trabalho**. 3 ed. rev. e ampl. São Paulo: LTr, 2007. p.114.

Conclui-se, portanto, que o trabalho desenvolvido pela Organização Internacional do Trabalho é de fundamental importância, com princípios e atribuições que trouxeram melhoria das condições concernentes ao desenvolvimento digno do trabalho, como regulamentação das horas de trabalho, fixação de uma duração máxima da jornada, luta contra o desemprego, garantia de um salário que assegure condições dignas de vida, proteção dos trabalhadores contra enfermidades, bem como proteção das crianças, adolescentes e mulheres e afirmação da liberdade sindical e outras medidas correlatas, com vista à promoção e harmonização dos direitos social-trabalhistas, fundada sobre a base da justiça social. E, em momento algum há violação de soberania de um Estado, pois este só aceita uma convenção ante sua vontade expressa, com autonomia da vontade absoluta, apesar de, uma vez disposta sua vontade com a ratificação de uma convenção, seu cumprimento se revela obrigatório, sendo inclusive submetido a relatórios anuais e possibilidade de queixa quando verificado o descumprimento.

O Brasil, como Estado-membro da OIT ainda se mostra tímido no tocante à aplicação e exigência das matérias tratadas e recomendadas pela OIT, com interpretações restritivas e pouco debatedoras no tocante à adoção de normas de direitos humanos, mas evolui e desenvolve a cada ano, conforme foi demonstrado pelos relatórios.

## **REFERÊNCIAS**

ACCIOLY, Hildebrando. **Manual de Direito Internacional Público**. São Paulo: Saraiva, 2003.

AKEHURST, Michael. **Modern introduction to international law**. Atualizado por Peter Malanczuk. 7ed. Londres: Routledge, 1997.

ALMEIDA-DINIZ, Arthur J. **Novos paradigmas em Direito Internacional Público**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1995.

ALMEIDA, Guilherme Assis de; PERRONE-MOISÉS, Cláudia. **Direito internacional dos direitos humanos: instrumentos básicos**. São Paulo: Atlas, 2002.

ALVES, José Augusto Lindgren. **Os direitos humanos como tema global**. São Paulo: Perspectiva e Fundação Alexandre de Gusmão, 1994.

ARAÚJO, Luis Ivani de Amorim. **Curso de direito internacional público**. 10 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

BAHIA, Saulo José Casali. **Tratados internacionais no Direito brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

BARROS, Alice Monteiro. **Curso de direito do trabalho**. 3 ed. rev. e ampl. São Paulo: LTr, 2007.

BROWNLIE, Ian. **Principles of public international law**. 5 ed. Londres: Oxford, 2000.

CAMPOS, João Mota de *et alli*. **Organizações internacionais** – teoria geral, estudo monográfico das principais organizações internacionais de que Portugal é membro. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1999.

CHOSSUDOVSKY, Michel. **A globalização da pobreza: impactos das reformas do FMI e do Banco Mundial**. São Paulo: Moderna, 1999.

DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de direito do trabalho**. 7 ed. São Paulo: LTr, 2008.

Di SENA JÚNIOR, Roberto. **Comércio internacional e globalização: a cláusula social na OMC**. Curitiba: Juruá, 2003.

NGUYEN, Quoc Dinh *et alli*. **Direito Internacional Público**. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 2003.

REZEK, José Francisco. **Direito internacional público: curso elementar**. 8 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2000.

SALIBA, Aziz Tuffi. **Legislação de direito internacional**. 3 ed. São Paulo: Rideel, 2008.

SILVA, Roberto Luiz. **Direito internacional público**. 2 ed. rev.atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

SORENSEN, Max. **Manual de derecho internacional publico**. México: Fondo de Cultura Econômica, 2000.

SUSSEKIND, Arnaldo. **Direito internacional do trabalho**. 3 ed. atual e com novos textos. São Paulo: LTr, 2000.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **O direito internacional em um mundo em transformação**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.