



PARECER

sobre consulta formulada pela **CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES (CUT)**

SUMÁRIO:

I - DA CONSULTA.....	§§ 01 e 02
II - DA RATIFICAÇÃO DE CONVENÇÃO DA OIT.....	§§ 03 a 06
III - DA VIGÊNCIA E DA EFICÁCIA DE CONVENÇÃO DA OIT.....	§§ 07 a 10
IV - DA DENÚNCIA DE CONVENÇÃO DA OIT.....	§§ 11 a 22
V - DA DENÚNCIA DA CONVENÇÃO 158 FRENTE ÀS NORMAS INTERNACIONAIS.....	§§ 23 a 32
VI - DA DENÚNCIA DA CONVENÇÃO 158 FRENTE AO DIREITO PÚBLICO BRASILEIRO.....	§§ 33 a 49
VII - DAS CONCLUSÕES.....	§ 50

Rio de Janeiro
1997

PARECER



I - DA CONSULTA

1. A **CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES (CUT)**, considerando que o Governo brasileiro denunciou a *Convenção da Organização Internacional do Trabalho (OIT) n° 158*, cuja ratificação pelo nosso País se verificara a 04 de janeiro de 1995, endereçou nos exposição na qual assinala que:

- a) essa convenção, que trata da "terminação da relação de trabalho por iniciativa do empregador", foi aprovada pelo Congresso Nacional através do Decreto Legislativo n° 68, de 17 de setembro de 1992, sendo ratificada pelo nosso País a 04 de janeiro de 1995;
- b) somente com o Decreto n° 1855, de 10 de abril de 1996, o Governo Federal publicou o texto oficial da convenção em português, promulgando a respectiva ratificação;
- c) passados sete meses, entretanto, o Poder Executivo brasileiro "denunciou" a convenção mediante nota assinada pelo Embaixador-Chefe da Delegação Permanente do Brasil em Genebra (ofício n° 397, de 20.11.96);
- d) sob pretexto de que estaria a observar o procedimento previsto na Convenção n° 144 para a denúncia de qualquer convenção, o Ministro do Trabalho convocou a Consulente, a Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT) e a "Força Sindical", em ofícios recebidos a 09 de novembro, para reunião que se realizou no dia 13 do mesmo mês;
- e) nessa reunião, cuja ata foi anexada em xerocópia, autoridades do Ministério do Trabalho transmitiram as razões pelas quais o Governo Federal resolvera denunciar a Convenção 158. O Presidente da Força Sindical lamentou a decisão, asseverou que o governo deveria ter procedido uma discussão ampla antes de adotar sua posição unilateral e retirou-se da reunião. O Presidente da CGT manifestou sua discordância com a denúncia e protestou pela ausência do Ministro. O Presidente da CUT externou sua indignação, ponderou que a questão deveria ser discutida no fóro tripartite do Conselho Nacional do Trabalho e, em protesto, retirou-se da reunião. As confederações de empregadores dos diversos ramos econômicos manifestaram-se a favor da denúncia.



2. Em vista do exposto, a Consulente formula as seguintes perguntas:

- a) Ratificada a Convenção n° 158 em 04 de janeiro de 1995, para vigorar doze meses depois no Brasil, poderia ser denunciada em 20 de dezembro de 1996?
- b) Tendo em vista o que consta da ata de reunião realizada no Ministério do Trabalho em 13 de dezembro de 1996, a Convenção n° 144 foi observada no que se refere à efetiva discussão da proposta de denúncia da Convenção n° 158?
- c) A denúncia da Convenção n° 158 por ato do Poder Executivo, sem a manifestação do Congresso Nacional, fere o sistema constitucional brasileiro?
- d) A denúncia da Convenção n° 158 poderia ter sido feita por ato delegado ao Embaixador que chefia a Delegação Permanente do Brasil em Genebra?
- e) É possível o controle concentrado ou abstrato da constitucionalidade do ato que denunciou a Convenção n° 158 da OIT, frente ao ordenamento jurídico brasileiro vigente?
- f) Em caso negativo na resposta anterior, qual seria a forma apropriada para provocar-se uma manifestação judicial?
- g) Pode o Senado Federal, nos termos do ordenamento jurídico vigente, suspender a eficácia do ato do Poder Executivo por excesso de delegação?
- h) Ainda que a denúncia tenha observado as normas internacionais e nacionais aplicáveis, quando a Convenção n° 158 deixará de vigor em nosso País?

II - DA RATIFICAÇÃO DE CONVENÇÃO DA OIT

3. A Convenção da OIT é um tratado multilateral de caráter normativo, aberto à ratificação dos Estados-membros da Organização, que visa a produzir efeitos jurídicos uniformes em relação aos que vivem nos países que, por ato soberano, a ratificam.

4. O procedimento de ratificação é complexo, correspondendo a fases distintas. Em face do preceituado na Constituição da OIT, o governo de cada Estado-membro assume a obrigação formal de enviar todas as convenções, no prazo máximo de dezoito meses, à autoridade competente para sua aprovação (art. 19, § 5º, a). No Brasil, esse órgão é o Congresso Nacional (art. 49, I, da nossa Constituição), competente para

aprovar ou rejeitar definitivamente o tratado, não podendo, porém, aprová-lo com reservas, salvo se facultadas no respectivo texto.

5. Como escreveu alhures este parecerista,

"O decreto do Congresso é definitivo quanto à aprovação ou rejeição do tratado (situação concreta), que corresponde a uma das etapas (não a derradeira) do procedimento de ratificação; mas não se confunde com as leis de competência da União (normatividade abstrata), inclusive as concernentes ao Direito do Trabalho (art. 22, I, da Const.), cujos projetos devem ser discutidos e votados separadamente pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal (arts. 48, caput, e 65) e, se aprovados, submetidos à sanção do Presidente da República, que os poderá vetar (art. 66)." ("A Convenção da OIT sobre despedida imotivada", in "Revista da Academia Nacional de Direito do Trabalho", nº 5, 1997, pág. 49).



6. Uma vez aprovada pelo órgão competente, o Chefe de Estado (no Brasil, o Presidente da República) deverá ratificá-la, promovendo o depósito do respectivo instrumento perante o Diretor Geral da Repartição Internacional do Trabalho (art. 19, § 5º, d, da Const. da OIT), que comunicará o ato formal ao Secretário Geral da ONU, para ser registrado nos termos do art. 102 da Carta das Nações Unidas. Somente então flui o prazo de doze meses para vigência nacional da convenção.

III - DA VIGÊNCIA E DA EFICÁCIA DE CONVENÇÃO DA OIT

7. A vigência da convenção no plano internacional (vigência objetiva) não se confunde com a nacional (vigência subjetiva), sendo ambas objeto das disposições finais do próprio tratado. A respeito, prescreve a Convenção nº 158 que ela vigerá no âmbito internacional

"doze meses depois da data em que as ratificações de dois Membros hajam sido registradas pelo Diretor Geral" (art. 16, § 2º),

o que ocorreu a 23 de novembro de 1985. Quanto à vigência no território do Estado que a ela aderiu, dispõe que se verificará

"doze meses depois em que haja sido registrada sua ratificação" (art. 16, § 3º).



8. Assim, em se tratando de norma auto-aplicável, sua eficácia ocorrerá doze meses após o registro da ratificação. Tratando-se de princípios ou preceitos cuja aplicação dependa de lei ou outros atos regulamentares, entendemos que eles devem ser adotados no curso da vacatio legis de doze meses, mas sua eficácia nacional ficará condicionada a essas medidas.

9. A vigência nacional da convenção determina a responsabilidade do país que a ratificou, perante à OIT, pelo seu cumprimento. Entretanto, ela não pode gerar direitos e obrigações em nosso território antes de oficialmente publicada, em português, no Diário Oficial da União. Esse decreto de promulgação, adotado em nosso País desde o Império, é condição essencial para a eficácia jurídica da convenção no território nacional, pois a lei e, obviamente o tratado normativo, só vige entre nós, salvo disposição em contrário, quarenta e cinco dias

"depois de oficialmente publicada" (art. 1º, da Lei de Introdução ao Código Civil).

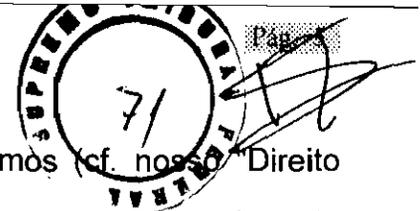
10. Nesse sentido é uníssono o pronunciamento de nossos mais renomados internacionalistas (cf. **HILDEBRANDO ACCIOLY**, "Tratado de Direito Internacional Público", RJ, MRE, 2ª ed., 1956, vol. I, pág. 601; **FRANCISCO RESEK**, "Direito Internacional Público", SP, Saraiva, 5ª ed., 1995, pág. 84; **CELSO ALBUQUERQUE DE MELLO**, "Curso de Direito Internacional Público", RJ, Renovar, 9ª ed., 1992, vol. I, pág. 186).

IV - DA DENÚNCIA DE CONVENÇÃO DA OIT

11. Quanto à denúncia, dispõe a Convenção n° 158, tal como as demais, que

"Todo Membro que tiver ratificado a presente convenção poderá denunciá-la no fim de um período de dez anos, a partir da data da entrada em vigor inicial, mediante um ato comunicado, para ser registrado, ao Diretor Geral da Repartição Internacional do Trabalho. A denúncia tornar-se à efetiva somente um ano após a data do registro" (§ 1º do art. 17).

12. Duas posições antagônicas surgiram na interpretação dessa regra: a primeira, que prevalece no seio da OIT, entende que o decênio se conta da data em que teve início a vigência internacional da convenção. Assim, no caso da Convenção n° 158, porque essa vigência ocorreu a 23 de novembro de 1985, os países que a ela aderiram tiveram oportunidade de denunciá-la entre 23 de novembro de 1995 e 22 de novembro de 1996.



13. A segunda corrente, a que nos filiamos (cf. nosso "Direito Internacional do Trabalho", SP, LTr, 2ª ed., 1987, pág. 218), considera que o decênio concerne à vigência da ratificação de cada país. O método de interpretação sistemática parece fundamentar essa conclusão, porque o § 2º do mesmo artigo prescreve que, se o Estado não usar do direito de denúncia no prazo previsto no parágrafo anterior,

"ficará obrigado, durante um novo período de dez anos e, sucessivamente, poderá denunciar esta convenção à expiração de cada período de dez anos, nas condições previstas neste artigo" (grifamos).

14. Ora, se o parágrafo alude a "**um novo período de dez anos**" para a vigência da ratificação nacional, é porque antes fluiu igual tempo de ratificação. Aliás, a lógica jurídica aponta para essa solução, porquanto afronta o bom senso admitir-se que um Estado possa denunciar um tratado que ratificou poucos dias antes, pelo fato de já vigorar no campo internacional há dez anos.

15. Segundo o depoimento de JOÃO CARLOS ALEXIM, ilustre Diretor da OIT no Brasil, o Departamento de Normas Internacionais da Organização já propôs que fosse modificada a orientação que vem sendo observada, porque o "**procedimento adotado até hoje não é o mais justo, o mais lógico**" ("Jornal Trabalhista", nº636, de 02.12.96, pág. 1517). Até hoje, porém, não foi alterado o entendimento de que o dies a quo do decênio é o da vigência internacional da convenção.

16. As disposições finais de todas as convenções da OIT dispõem, tal como o § 1º do art. 17 da Convenção nº 158, já transcrito, que a faculdade de exercitar a denúncia é do Membro da Organização, e não do respectivo governo. A OIT, que observa com extremo cuidado a nomenclatura jurídica, distingue nitidamente o "**Membro**", que é o Estado a ela filiado, do "**Governo**", representado, no Brasil, pelo Poder Executivo.

17. A Constituição da OIT é, a propósito, de uma clareza indubitosa:

a) no seu art. 1º reza que

"Serão Membros da Organização Internacional do Trabalho os Estados que eram Membros da Organização em 1º de novembro de 1945 e qualquer outro Estado que adquira a qualidade de Membros de conformidade com as disposições dos parágrafos 3 e 4 deste artigo"
(grifos nossos).



b) no seu art. 3º preceitua que

"A Conferência Geral dos representantes dos Membros celebrará reunião uma vez que seja necessário e, pelo menos, uma vez ao ano; será composta de quatro representantes de cada um dos Membros, dois dos quais serão delegados do governo e os outros dois representantes, respectivamente, os empregadores e os trabalhadores de cada um dos Membros" (grifos nossos).

18. Para a OIT, portanto, a expressão "Membro" corresponde a Estado, não a Governo; a Estado, não apenas na sua concepção jurídico-política, eis que também concerne a segmentos configuradores de Nação, como o dos trabalhadores e o dos empregadores, os quais, juntamente com os governos, formam o tripartismo que fundamenta e caracteriza a vida dessa entidade internacional.

19. **A OIT não dispõe sobre a competência dos órgãos estatais dos seus membros para a decisão sobre a denúncia de convenção ratificada.** Essa competência é definida pelo direito público interno, tal como se verifica com a aprovação e a ratificação das convenções. Mas para prestigiar o tripartismo, a Convenção nº 144, de 1976, estabelece, no seu art. 2, que

"todo Membro da Organização Internacional do Trabalho que ratifique a presente Convenção se compromete a pôr em prática procedimentos que assegurem consultas efetivas, entre os representantes do governo, dos empregadores e dos trabalhadores, sobre os assuntos relacionados com as atividades da Organização Internacional do Trabalho a que se refere o artigo 5, parágrafo 1, mais adiante".

E o art. 5 citado estipula:

"1. O objeto dos procedimentos previstos na presente Convenção será o de celebrar consultas sobre:

e) as propostas de denúncia de convenções ratificadas."

20. Vale registrar ainda, que essa convenção também ratificada pelo Brasil, preceitua, no seu art. 3º:

"1. Os representantes dos empregadores e dos trabalhadores, para os efeitos dos procedimentos previstos na presente Convenção, serão eleitos

livremente por suas organizações representativas, sempre que organizações existam.

2. Os empregadores e os trabalhadores estarão representados em pé de igualdade em qualquer organismos mediante o qual sejam levadas a cabo as consultas".



21. Por conseguinte, esse tratado multilateral exige que haja "consultas efetivas" sobre eventuais propostas de denúncia de convenções ratificadas, as quais devem ser feitas a órgão de que participem, em pé de igualdade, delegados eleitos pelas associações de âmbito nacional que, em face de sistema jurídico interno, sejam as mais representativas dos empregadores e dos trabalhadores.

22. O desrespeito à Convenção n° 144 por parte do Membro que a ratificou, torna a denúncia vulnerável sob o prisma formal, podendo ser objeto de reclamação à OIT, que será apreciada pelo seu Conselho de Administração. A iniciativa do procedimento pertence às organizações sindicais ou análogas que reúnam trabalhadores ou empregadores. A legitimidade ativa, para esse fim, é ampla, alcançando qualquer associação com personalidade jurídica, que agremie trabalhadores ou empregadores (cf. o que a respeito escreveu este parecerista no já citado "Direito Internacional do Trabalho", São Paulo, LTr, 2ª ed., págs. 245 e segs.)

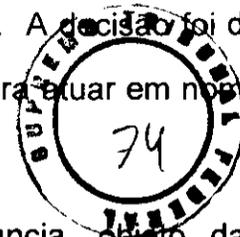
V - DA DENÚNCIA DA CONVENÇÃO 158 FRENTE ÀS NORMAS INTERNACIONAIS

23. O governo brasileiro promulgou a denúncia da Convenção n° 158 por meio do Decreto n° 2100, de 20 de dezembro de 1996, cujo teor é o seguinte:

"O Presidente da República torna público que deixará de vigorar para o Brasil, a partir de 20 de novembro de 1997, a Convenção da OIT n° 158, relativa ao Término da relação de Trabalho por iniciativa do Empregador, adotada em Genebra em 22 de junho de 1982, visto haver sido denunciada por Nota do Governo brasileiro à Organização Internacional do Trabalho, tendo sido a denúncia registrada, por esta última, a 20 de novembro de 1996."

24. O fato de ter sido essa denúncia formalizada, perante o Diretor Geral da RIT, pelo Ofício n° 397 do Embaixador que chefia a Representação Permanente do Brasil junto aos Organismos Internacionais sediados em Genebra, não a

vulnera, porque a Nota diplomática teve por fim comunicar a decisão a respeito adotada pelo Governo brasileiro e revelar as razões que o levaram a tomar essa atitude. A decisão foi do Presidente da República, transmitida à OIT por autoridade com poderes para atuar em nome do Brasil no âmbito da sua jurisdição.



25. Quanto ao prazo para efetuar a denúncia, objeto das considerações constante dos parágrafos 11 a 15 deste parecer, prevalece ainda na OIT, como foi registrado, o entendimento, data venia equivocado, de que o decênio referido nas disposições finais das convenções deve ser contado a partir do dia em que o tratado iniciou sua vigência internacional.

26. A vigência internacional da Convenção n° 158 teve seu início a 23 de novembro de 1985. Assim, os doze meses de que cogita o seu art. 17 fluíram de 23 de novembro de 1995 a 22 de novembro de 1996. Como a denúncia brasileira foi oficialmente comunicada ao Diretor Geral da RIT em 20 de novembro de 1996, certo é que, para a OIT, ela foi efetivada tempestivamente.

27. Contudo, em face das obrigações assumidas com a ratificação da Convenção n° 144, que dispõe sobre "Consultas tripartites para promover a aplicação das normas internacionais do trabalho", o Brasil não poderia processar e deliberar a respeito da denúncia da Convenção n° 158, sem que a proposta nesse sentido fosse efetivamente discutida, de forma tripartite, entre representantes do governo, dos empregadores e dos trabalhadores (art. 2 da Conv. 144 - vide os parágrafos 19 a 21 deste parecer).

28. Interpretando essa exigência, decidiu o Conselho de Administração da OIT:

"sempre que venha a pensar na denúncia de uma convenção ratificada, convém que, antes de tomar uma decisão, o governo consulte plenamente às organizações representativas de empregadores e de trabalhadores sobre os problemas pendentes e as medidas oportunas para resolvê-los" ("Actas dei Consejo de Administration", nov. de 1971, pág. 225).

29. Na reunião de 13 de novembro de 1996, como se lê na ata anexada à Consulta, duas autoridades do Ministério do Trabalho comunicaram "os motivos e as razões da denúncia" aos representantes das seguintes associações: a) confederações nacionais dos diversos ramos econômicos que, nos termos do art. 8° da Constituição, detêm

a representação sindical de cúpula dos empregadores; b) a Câmara Brasileira da Indústria da Construção, que não integra o sistema sindical; c) três centrais de trabalhadores - a Consulente (Central Única dos Trabalhadores - CUT), a Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT) e a Força Sindical.

30. Ora, não houve "consultas efetivas" às entidades representativas de empregadores e trabalhadores, tal como impõe a Convenção nº 144: numa única sessão, o "Secretário de Relações do Trabalho" expôs "os motivos e as razões da denúncia", evidentemente já decidida pelo governo federal, como noticiado pela imprensa anteriormente a essa reunião; os presidentes das três centrais de trabalhadores discordaram e pediram a presença do Ministro do Trabalho ou a submissão da matéria ao Conselho Nacional do Trabalho, de composição tripartite, não sendo atendidas em nenhuma das solicitações, razão por que protestaram e os presidentes de duas delas se retiraram; os representantes das confederações de empregadores concordaram com a denúncia.

31. O governo brasileiro, no que diz respeito ao requisito das "consultas efetivas" às entidades representativas de empregadores e trabalhadores, não observou, portanto, as normas da Convenção nº 144, que integram a legislação nacional, tornando vulnerável, sob o prisma formal, a denúncia promulgada pelo Decreto nº 2100 citado.

32. Ainda que tivesse respeitado o disposto na aludida convenção, a denúncia só teria eficácia doze meses após o seu registro na RIT, isto é, até 19 de novembro do corrente ano. Portanto, é inquestionável que vigem no Brasil as normas auto-aplicáveis da convenção nº 158, assim como as flexíveis ou opcionais em relação às quais há lei ou convenções coletivas compatíveis (p. ex. as fórmulas de ressarcimento das despedidas do art. 10). A nosso ver, somente os procedimentos para as despedidas coletivas (arts. 13 e 14) têm sua aplicação condicionada à vigência de legislação nacional ou de convenções coletivas, laudos arbitrais ou sentenças judiciais (art. 13, §4º, b, e 14, §§ 1 e 2), nestes últimos casos, restrita às categorias de que tratam os mencionados instrumentos.

VI - DA DENÚNCIA DA CONVENÇÃO 158 FRENTE AO DIREITO PÚBLICO BRASILEIRO

33. Alguns juristas entendem que a denúncia de um tratado constitui prerrogativa do Chefe de Estado; outros sustentam que tal ocorre quando o tratado prevê essa faculdade; finalmente, há os que, como nós, distinguem entre o tratado-contrato

(compõe interesses diversos entre dois ou mais Estados determinados, com prestações recíprocas para cada parte) e o tratado-normativo (visa a produzir efeitos jurídicos em relação aos que vivem nos países que a eles aderiram).

34. Alega-se, comumente, que a tradição brasileira é no sentido de que o Poder Executivo pode denunciar sempre o tratado, sem ouvir o Congresso Nacional. Essa tradição teve início com um parecer do doutíssimo CLÓVIS BEVILÁCQUA, de 05 de julho de 1926, sobre a possibilidade do Brasil desligar-se da Liga das Nações, mediante denúncia do respectivo Pacto. Mas a premissa maior do parecer é a de que o Poder Executivo esteja autorizado, no próprio tratado, a promover a denúncia e o faça nas condições e modo estipulados:

"Em face da Constituição Federal, pode o Poder Executivo, sem ouvir o Congresso Nacional, desligar o país das obrigações de um tratado que, no seu texto, estabelece as condições e o modo da denúncia, como é o caso do Pacto da Sociedade das Nações, art. 1º, última parte. Esta proposição parece evidente, por si mesma. Se há no tratado, uma cláusula, prevendo e regulamentando a denúncia, - quando o Congresso aprova o tratado, aprova o modo de ser o mesmo denunciado: portanto, pondo em prática essa cláusula, o Poder Executivo apenas exerce um direito que se acha declarado no texto aprovado pelo Congresso." ("Jornal do Comércio" do Rio de Janeiro de 02.09.56).

35. Ora, as convenções de caráter da OIT, inclusive a 158, precisamente porque têm por finalidade a integração das suas normas na legislação dos Estados que as ratificam, atribuem a faculdade da denúncia ao Membro, isto é, ao Estado e não ao respectivo governo (v. os parágrafos 16 a 18 deste parecer). Destarte, a aprovação da Convenção n° 158 pelo Congresso Nacional brasileiro (Decreto Legislativo n° 68/92) não importou em autorizar o Poder Executivo a denunciar a correspondente ratificação se e quando lhe aprouvesse, porque, juridicamente, Estado e Governo são entidades distintas e os textos da OIT fazem nitidamente essa distinção.

36. Aliás, se as normas da convenção ratificada se incorporaram à legislação nacional, conforme têm decidido reiteradamente o colendo Supremo Tribunal Federal (cf. Ac. do Pleno no RE-71154, rei. Min. Oswaldo Trigueiro, "Revista Trimestral de Jurisprudência" n° 58, págs. 71 e segs.; idem no RE-80604, rel. Min. Cunha Peixoto, rev. cit.



nº 83, págs. 809 e segs.), a delegação para revogar essa legislação sem a manifestação do Congresso Nacional afrontaria o sistema constitucional brasileiro.

37. Releva ponderar que, depois da Segunda Grande Guerra, com a criação da ONU e das entidades que compõem o seu sistema (OIT, OMS, FAO, UNESCO etc.), tornou-se comum a adoção de convenções cujas normas se destinam a criar direitos e obrigações para os habitantes dos Estados que as ratificam. A distinção entre tratado-contrato e tratado-normativo adquiriu, então, maior relevância pelos efeitos jurídicos que geram da ratificação à denúncia, refletindo-se nas constituições contemporâneas.

38. Segundo VERDROSS, o tratado-contrato dá lugar a prestações distintas de cada parte, com efeitos subjetivos para os Estados contratantes. Já o tratado-normativo, ou tratado-lei, admite um número ilimitado de partes, unindo vontades comuns que perseguem o mesmo fim, obrigando os Estados aderentes a prestações idênticas, que produzem efeitos objetivos no tocante aos seus habitantes (apud DE LA GUARDIA e DELPECH, "El Derecho de los Tratados y la Convención de Viena de 1969"; Buenos Aires, págs. 47 e 55). O tratado-contrato é aprovado pelos respectivos chefes de Estado ou por quem deles recebem poderes para tanto (plenipotenciários); a Convenção da OIT (tratado-normativo) é discutido e aprovado por uma assembléia de delegados dos Estados-membros (Conferência Geral), sendo assinada apenas pelo presidente e pelo secretário geral da reunião. O compromisso e a responsabilidade por sua aplicação no correspondente território nasce somente com a vigência da ratificação, se o tratado já viger no plano internacional.

39. A prefalada tradição, que se pretende manter, nasceu na vigência da Constituição de 1891, que não cogitava dos tratados normativos. No seu art. 48, ela estatua:

"Compete privativamente ao Presidente da República:

16. Entabular negociações internacionais, celebrar ajustes, convenções e tratados, sempre ad referendum do Congresso..."

E, ao tratar da competência do Congresso Nacional nessa matéria, referia-se somente aos "tratados e convenções com as nações estrangeiras" (art. 35, inciso 12); isto é aos tratados-contrato celebrados pelo Presidente da República.

40. Essas disposições, repetidas por Constituições subsequentes, foram oportuna e adequadamente modificadas. Frente à Carta Magna de

1988, a competência do Congresso Nacional não mais se restringe à homologação de tratados celebrados pelo Presidente da República nos termos do art. 84, inciso VI, porque passou a ser de sua competência exclusiva



"resolver sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional" (art. 49, I)

- preceito que alcança, no uníssono entendimento da jurisprudência e da doutrina, as convenções cujas normas se destinam a integrar o direito positivo brasileiro (tratados-normativos).

41. Dessarte, enquanto que o tratado-contrato é celebrado pelo Presidente da República ou por seus plenipotenciários, para depois ser submetido à homologação do Congresso, o tratado-normativo é previamente submetido ao Poder Legislativo, cuja decisão, exclusiva e definitiva, se no sentido da aprovação, proporcionará a sua ratificação.

42. Aliás, a Constituição da OIT, a que nosso País aderiu, prescreve que a convenção adotada pela conferência terá de ser submetida

"à autoridade ou autoridades em cuja competência entre a matéria, a fim de que estas a transformem em lei ou tomem medidas de outra natureza" (art. 19, § 5, b).

A ratificação formal da convenção dependerá do consentimento dessa autoridade ou autoridades (art. e § citados).

43. Se as normas internacionais se incorporam à legislação nacional, por ter sido a respectiva convenção aprovada pelo Congresso Nacional e depois ratificada pelo Presidente da República, revogando ou modificando as leis que dispunham em contrário (*jurisprudência pacífica do col. STF*), parece-nos *injurídico* admitir sua revogação por simples ato administrativo do Poder Executivo. Até porque a legislação alterada ou revogada pela vigência nacional do tratado não se restabelece com a denúncia da sua ratificação (art. 1º, § 3º, da Lei de introdução ao Código Civil brasileiro). A denúncia, por conseguinte, deve ser autorizada pelo Congresso Nacional ou submetida ao seu referendo com a cláusula de condição suspensiva, eis que a denúncia da ratificação, no sistema da OIT, só tem eficácia doze meses depois de registrada na Repartição Internacional.

44. Essa orientação foi por nós adotada já na vigência da Carta Magna de 1967:



"O Governo do país é, sem dúvida, quem pratica os atos administrativos que formalizam a ratificação e a denúncia dos tratados. E assim é no Brasil. Mas se o Governo não pode ratificar um tratado ou a ele aderir sem que o mesmo haja sido previamente aprovado pelo Congresso Nacional (art. 44, I, da Const.), segue-se, a fortiori, que não poderá denunciá-lo, fazendo cessar sua vigência no ou para o país, independente de autorização do Poder Legislativo." (ob. cit., pág. 57).

E invocamos, sobre o tema, o magistério do maior dos juristas brasileiros dos últimos sessenta anos - PONTES DE MIRANDA:

"Pode o Presidente da República, só, denunciar os tratados, convenções ou acordos que foram aprovados pelo Poder Legislativo?"

.....
Aprovar tratado, convenção ou acôrdo, permitindo que o Poder Executivo o denuncie, sem consulta, nem aprovação, é subversivo dos princípios constitucionais. O Presidente da República pode apresentar projeto de denúncia, ou denunciar o tratado, convenção ou acôrdo, ad referendum do Poder Legislativo." ("Comentários à Constituição de 1967," São Paulo, Rev. dos Tribunais, 2ª ed., vol. III, pág. 109).

45. Cumpre aduzir, em abono à tese aqui esposada, que a Constituição de 1988 inseriu os tratados internacionais - obviamente os de caráter normativo - na categoria dos direitos e garantias fundamentais:

"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" (§ 2º do art. 5º).

46. Afigura-se-nos, por esses fundamentos, que o ato do Governo Federal promulgado pelo Decreto nº 2100 citado feriu a Constituição. O Poder competente (Congresso Nacional) para aprovar a convenção cujas disposições, com essa aprovação e conseqüente ratificação (ato jurídico complexo), se converteram em normas legais, é igualmente competente para aprovar ou referendar a denúncia de iniciativa do Poder Executivo. Por um incontroverso princípio de direito, o ato jurídico complexo deve ser revogado da mesma forma como foi praticado. E ainda que se admita como válida a delegação do Poder Legislativo ao Presidente da República para denunciar tratado que

faculte este procedimento, certo é que a Convenção nº 158, ao tratar da denúncia (art. 158), se refere a Membro (Estado) e não a governo.



47. O questionado ato do Governo Federal tem caráter normativo porque visa a revogar preceitos legais vigentes (cf. J. CRETELLA JR., "Comentários à Constituição de 1988", RJ, 1992, Ed. Forense Universitária, vol. VI, pág. 3079/3080; PINTO FERREIRA, "Comentários à Constituição Brasileira", SP, 1992, Saraiva, vol. IV, pág. 100/101). Assim, pode ser objeto de ação direta de inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal (art. 102, I, a, da Const.), ajuizada por qualquer das pessoas ou entidades relacionadas no art. 103 da Lex Fundamentalis.

48. Todavia, se ao nosso Supremo cabe o controle concentrado da Constituição, com efeito erga omnes, não menos certo é que qualquer tribunal pode deixar de aplicar ao caso concreto sub_judice, lei, decreto ou ato administrativo que considere inconstitucional. Como esclarece JOSÉ AFONSO DA SILVA ao tratar desse controle difuso,

"qualquer interessado poderá suscitar a questão da inconstitucionalidade, em qualquer processo, seja de que natureza for, qualquer que seja o Juízo"
("Curso de Direito Constitucional Positivo", São Paulo, Ed. Rev. dos Tribunais, 6ª ed., pág. 50).

49. O Senado só pode suspender a execução de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva da Suprema Corte (art. 52, X, da Const.).

VI - DAS CONCLUSÕES

50. Em face do exposto, respondendo objetivamente às indagações formuladas, concluímos:

- a) não obstante o nosso entendimento no sentido de que o decênio para a denúncia de convenção flui a partir da respectiva ratificação no plano interno, prevalece na OIT a conclusão de que esse prazo tem início com a vigência no plano internacional.
- b) no que se refere ao preceituado na Convenção nº 144 da OIT, ratificada pelo Brasil, que dispõe sobre "Consultas tripartites para promover a aplicação das normas internacionais do trabalho", o Brasil não poderia processar e deliberar a respeito da denúncia da Convenção nº 158, sem que a proposta nesse sentido fosse efetivamente discutida, de forma tripartite, entre representantes do governo,

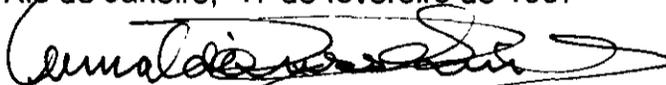
dos empregadores e dos trabalhadores (art. 2 da Conv. 144 vide os parágrafos 19 a 21 e 27 deste parecer). Na reunião de 13 de novembro de 1996 não houve discussão tal como impõe a citada Convenção n° 144, mas sim mera informação da intenção do governo brasileiro em denunciar a Convenção n° 158.

- c) o ato do Governo Federal promulgado pelo Decreto n° 2100 feriu a Constituição, porquanto o Poder competente para aprovar tratados normativos (Congresso Nacional), cujas disposições, com essa aprovação e conseqüente ratificação (ato jurídico complexo), se incorporam à legislação, é igualmente competente para aprovar ou referendar a denúncia de iniciativa do Poder Executivo. Por um incontroverso princípio de direito, o ato jurídico complexo deve ser revogado da mesma forma como foi praticado;
- d) a denúncia formalizada perante o Diretor Geral da RIT, pelo Ofício n° 397 do Embaixador que chefia a Representação Permanente do Brasil junto aos Organismos Internacionais sediados em Genebra, não a vulnera, porque a nota diplomática teve por fim comunicar a decisão a respeito adotada pelo Governo brasileiro e revelar as razões que o levaram a tomar essa atitude. A decisão foi do Presidente da República, transmitida à OIT por autoridade com poderes para atuar em nome do Brasil no âmbito da sua jurisdição;
- e) o questionado ato do Governo Federal tem caráter normativo porque visa a revogar preceitos legais vigentes, podendo ser objeto de ação direta de inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal (art. 102, I, a, da Const.), ajuizada por qualquer das pessoas ou entidades relacionadas no art. 103 da Lex Fundamental, o que não impede o controle difuso da constitucionalidade por qualquer Juízo, no julgamento do caso concreto;
- f) como a resposta ao quesito anterior foi positiva, a presente indagação resta prejudicada;
- g) o Senado Federal somente poderá suspender a execução de lei ou ato normativo declarado inconstitucional por decisão definitiva da Suprema Corte, consoante o preceituado no (art. 52, X, da Constituição Federal; e
- h) ainda que inexistentes os vícios apontados, a referida denúncia só teria eficácia doze meses após o seu registro na RIT, isto é, até 19 de novembro do corrente ano. Até essa data estarão vigentes no Brasil as normas auto-aplicáveis da

Convenção n° 158, assim como as flexíveis ou opcionais em relação às quais há lei ou convenções coletivas compatíveis.

S.M.J. é o nosso parecer.

Rio de Janeiro, 17 de fevereiro de 1997


ARNALDO SÚSSEKIND - Consultor
OAB/RJ nº 2100




LUIZ INÁCIO BARBOSA CARVALHO - Assessor
OAB/RJ nº 44418