

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

A S. Ex.^a o Sr. General de Divisão
Eurico Gaspar Dutra, Presidente da
República.

Mr. Presidente.

A Conferência Internacional do Trabalho, em sua 29.^a sessão, realizada em Montreal, em outubro de 1946, adotou uma nova Constituição para a Organização Internacional do Trabalho.

2. Essa Constituição acha-se, agora, aberta à ratificação dos Estados membros da Organização e entrará em vigor antes do mês de junho próximo, caso haja àquela data número suficiente de ratificações.

8. O Brasil, como Estado Membro da Organização, deverá tomar uma decisão das Nações, a mais importante é essa a respeito. Assim, peço venha para fazer algumas considerações em torno do novo Instrumento que, penso, servirão para explicá-lo e justificá-lo.

4. Adotada em 1919, estava a antiga Constituição integrada na parte XIII do Tratado de Versalhes e nas partes correspondentes dos outros tratados que puseram fim à guerra de 1914-1918. Não sofreu ela até 1945 nenhuma modificação de relevô, a não ser a que aumentou o número de membros do Conselho de Administração de 16 para 22. Diversas emendas impuseram-se, entretanto, em 1945, isto é, nas vésperas da dissolução da Sociedade das Nações, dissolução que, sem talas emendas, privaria a Organização Internacional do Trabalho das bases jurídicas e financeiras necessárias à sua existência. Fazia, com efeito, a Organização Internacional do Trabalho parte do conjunto das instituições da Sociedade das Nações, recebendo por intermédio dela as contribuições dos Estados; eram os Membros da segunda, Membros *ipso-facto* da primeira. Coube a elaboração dessas primeiras emendas a 28ª Sessão da Conferência Internacional do Trabalho, reunida em Paris, em outubro-novembro de 1945. No período compreendido entre dezembro de 1945 e outubro de 1946 foram elas ratificadas pela maioria dos Estados membros da Organização, inclusive o Brasil. Não faziam, entretanto, as referidas emendas senão atender a uma situação de emergência; deixavam subsistir numerosos vínculos com a Sociedade das Nações e não davam ainda à Organização Internacional do Trabalho um estatuto jurídico em harmonia com as condições decorrentes da criação das "Nações Unidas". Por decisão da Conferência Internacional do Trabalho, uma "Delegação", de composição trípartida encarregou-se da elaboração desse novo Estatuto. Presidida pelo Sr. M. G. Myrdin Evans, delegado do Reino Unido e Presidente, também, do Conselho de Administração da Organização Internacional do Trabalho, reuniu-se essa Delegação em Londres, de 21 de janeiro a 15 de fevereiro de 1946.

O projeto da nova Constituição por ela redigido serviu de base aos trabalhos da 29ª sessão da Conferência. O Brasil, e todos os países nesta última representados, votaram, unanimemente, em favor da nova Constituição.

5. Nada existe, na nova Constituição da Organização que impeça seja a mesma prontamente ratificada pelo Brasil. As emendas não oferecem, todavia elas, o mesmo grau de importância. Algunhas, de pura forma, destinam-se apenas a tornar mais explícita a redação do texto. Outras afetam o funcionamento da Organização; mas exceção feita das que atingem os artigos 19 e 25, não impõem aos Estados Membros novas obrigações internacionais. Para maior clareza de exposição, convém grupá-las em oito categorias diversas.

a) Muitas das modificações introduzidas foram impostas pela dissolução da Sociedade das Nações, organismo ao qual, em consequência, nenhuma referência é feita na nova Constituição. As funções que no mecanismo da Organização Internacional do Trabalho competiam ao Conselho da Sociedade das Nações ou ao Secretário Geral da mesma são agora atribuídas ao Conselho de Administração do Bureau International do Trabalho, ao Diretor Geral deste último, ou ao Secretário Geral das Nações Unidas; referem-se em geral a funções de chancelaria, como a que consiste em guardar os textos autênticos das convenções votadas, ou em receber dos Estados Membros a notificação das ratificações por elas efetuadas. Assim compete agora ao Secretário Geral das Nações Unidas registrar as convenções internacionais de trabalho que entraram em vigor. As emendas a que me refiro atingem sobretudo os artigos 20 e 21. Dentre as outras emendas documentares da criação da Socie-

dade das Nações, a mais importante é essa a respeito do § 3º do artigo 7. Pela nova Constituição cumpre ao Conselho de Administração da Organização Internacional do Trabalho determinar, sob reserva das decisões da Conferência, quais os oito países que, por serem os mais importantes do ponto de vista industrial, devem dela fazer, obrigatoriamente, parte. A nova redação do artigo 7 vem apenas consagrar uma situação de fato, pois já cerca de vinte e cinco anos, exerce o Conselho tal função. E' de salientar que a nova Constituição procura certar tão importante decisão de garantias de imparcialidade.

b) Outras emendas à Constituição foram motivadas pela criação das "Nações Unidas" e dos Organismos Internacionais Especializados. Ressaltam dentre elas as que afetam o artigo 12 que visam estabelecer as bases constitucionais necessárias à colaboração da Organização Internacional do Trabalho tanto com as "Nações Unidas" quanto com as outras organizações congêneres de direito internacional público. Os artigos 29 e 34 assim como o 37, conservam com a Corte Internacional de Justiça os laços outrora existentes entre a Organização Internacional do Trabalho e a Corte Permanente de Justiça Internacional. Não se limita a nova Constituição a prescrever colaboração entre a Organização Internacional do Trabalho e as Nações Unidas; estabelece, entre ambas, relações estreitas como, por exemplo, as de caráter financeiro do que cogita o artigo 13. Por motivos que se impunham não entrou, porém, a nova Constituição em pormenores quanto a colaboração mencionada. Figuram estas — como o que se dá com as outras agências especializadas — no acordo firmado a 30 de maio de 1946 entre a Organização Internacional do Trabalho e as Nações Unidas e já devidamente ratificados.

c) Outras emendas à Constituição resultaram da necessidade de nela incluir dispositivos que figuram tanto na Carta das Nações Unidas como nas dos Organismos Especializados e sem as quais não preencheria devidamente o Estatuto da Organização Internacional do Trabalho a sua finalidade. Destacam-se sob esse aspecto a emenda ao artigo 9 assim como os novos artigos 39 e 40. A emenda ao artigo 9 acentua o caráter estritamente internacional que devem ter as funções tanto do Diretor Geral da Organização como as dos funcionários que dela dependem: obriga, também, aos Estados Membros — como o faz a Carta das Nações Unidas — a respeitar tal caráter internacional. Os novos artigos 39 e 40 tratam da personalidade jurídica da Organização e também dos privilégios e imunidades de que já gozam as Nações Unidas e os Organismos Internacionais especializados.

d) Outras emendas, embora atingindo o mecanismo da Organização, apenas consagram prática já em vigor há longos anos. São destes número a que se refere ao emprego dos idiomas não oficiais; (§ 2, do art. 10) a que autoriza (§ 2, b, do mesmo artigo) o Bureau a conceder assistência técnica, quando solicitada, aos governos, as que dão maior relevo Constitucional ao Conselho de Administração; a que autoriza (novo Artigo 38) as conferências regionais do trabalho, assim como a criação de sucursais regionais da Organização Internacional do Trabalho. E' útil lembrar que desde 1936 já convocou a Organização três conferências regionais pan-americanas sendo que prepara atualmente uma conferência asiática.

e) Nenhuma das emendas assimaladas acarreta um acréscimo das obrigações impostas aos Estados da Organização Internacional do Trabalho. Só o fazem, como já salientei, as que se referem aos artigos 19 e 25. Introduz o novo Artigo 19 três obrigações novas quanto às convenções e recomendações votadas pela Conferência Internacional do Trabalho. Um dos traços característicos da Organização Internacional do Trabalho consiste em que todos os aspectos da sua atividade

correspondem em última análise para a elaboração pela Conferência de normas internacionais de política social.

São estas normas formuladas em textos que se denominam "Convenções" ou "recomendações internacionais do trabalho".

Tanto a antiga como a nova Constituição impõem a cada governo a obrigação de submeter tais textos no prazo de 18 meses depois que a Conferência os aprovou, à autoridade nacional competente, para que esta decida da aplicação que devem receber.

A primeira das emendas ao artigo 19 completa tal obrigação, de informar o Diretor Geral do cumprimento da mesma, assim como da decisão tomada pela referida autoridade.

Têm os Estados Membros plena liberdade de ratificar ou não as Convenções Internacionais do Trabalho. Em caso de não ratificação nenhuma obrigação era imposta pela antiga Constituição ao Estado Membro. De acordo, porém, com a segunda das emendas ao artigo 19, devem os governos notificar ao Diretor Geral as razões que impediram a ratificação da Convenção. Deve esta notificação indicar, outrossim, se as medidas de proteção social contidas na Convenção não fazem objeto de dispositivos legais ou administrativos, ou se já são aplicadas por intermédio de contratos coletivos do trabalho. Em caso de ratificação, não altera a nova Constituição a obrigação que já tem cada governo de informar o Diretor Geral e, por seu intermédio, os países interessados quanto às provisões destinadas a assegurar a aplicação da Convenção. Não dão as recomendações lugar a ratificação, não acarretando por conseguinte nenhuma obrigação de caráter internacional para os Estados Membros. Pressupõe-se, porém, que estes últimos nelas se inspirarão como em princípios de política social. Estabelece, por isso, no tocante às recomendações, a terceira das emendas ao Artigo 19, obrigação idêntica a que se refere às Convenções: a de informar o Diretor Geral das regras vigentes no país no tocante à matéria da recomendação, dizendo-lhe que aplicação esta recebeu ou que modificações se tornam necessárias para que possa ser aplicada.

Têm por objetivo as três emendas indicadas assegurar, por um lado, maior cautela na elaboração dos textos e exigir, por outro, dos governos, maior atenção para as convenções ou recomendações votadas. E' o que evidencia também o novo parágrafo do artigo 14 segundo o qual a inscrição na ordem do dia da Conferência de uma nova Convenção ou recomendação deverá ser precedida de uma consulta prévia dos Estados Membros principalmente interessados. Devo acrescentar que nenhuma das três obrigações novas pode dar lugar, em caso de não cumprimento, às medidas de reclamação prevista pelos artigos 26 a 31.

f) Sofre também o artigo 19 outras emendas resultantes da nova redação do § 7. Aplicam-se elas, porém, anicamente aos países Federativos em que a legislação do trabalho é da alçada exclusiva das autoridades estaduais provinciais, ou cantonais, o que não é o caso do Brasil. Em sua essência, não fazem elas senão estender aos Estados Federativos as obrigações dos demais governos quanto às Convenções e recomendações. Finalmente, a chamada "cláusula de garantia" que constitui o último parágrafo do artigo 19 é redigida na nova Constituição de modo mais claro e preciso, que em nada modifica a ideia nela contida.

g) Outras importantes emendas à Constituição são que atingem o artigo 35. Tem este artigo por fim estender as medidas de proteção social contidas nas convenções e recomendações aos territórios dependentes inclusive aos sob tutela; Notam-se ali modificações de estilo tendentes a substituir a terminologia do Pacto da Sociedade das Nações pela da Carta das Nações

Unidas. Notam-se também modificações de fundo derivadas da circunstância de que nos últimos vinte anos muitos dos territórios mencionados adquiriram maior autonomia no domínio social e econômico. Os §§ 4.^º e 5.^º do artigo 35, tal como se acham atualmente redigidos, permitem que as Convenções sejam aplicadas aos países de soberania limitada, mesmo quando o governo responsável pelas relações internacionais deles não se haja ratificado. É pois natural que os governos de tais países sejam associados de modo mais estreito aos trabalhos da Conferência Internacional do Trabalho; tal é o fim da emenda ao § 3.^º do artigo 3 da Constituição. Nada do que se refere aos territórios dependentes interessa diretamente o Governo brasileiro. Deve-se, porém, assinalar que toda melhoria das condições de trabalho existentes em tais territórios — e tal é o fim das novas emendas — poderá traduzir-se do ponto de vista comercial em vantagens para o Brasil, aumentando o preço de produtos que fazem concorrência nos mercados internacionais a produtos brasileiros idênticos.

h) As últimas emendas que restam assinalar não pertencem a nenhum dos grupos já mencionados. A do artigo 37 autoriza o Conselho de Administração a instituir um tribunal para resolver as dificuldades eventualmente surgidas na aplicação da Constituição. Pela sua nova redação, o artigo 33 não mais menciona as sanções de caráter econômico contra os Estados que, não cumprindo as Convenções por eles ratificadas, também não se submetem às decisões da Corte International de Justiça. Inspirada pelo caráter Tripartite da Organização, a do artigo 24 (§ 2.^º) prevê que os relatórios comunicados por cada país ao Diretor Geral, em cumprimento dos artigos 19 e 22, devem também ser transmitidos às principais organizações profissionais do mesmo país. Por fim, são suprimidas da nova Constituição as "Medidas Transitórias" — artigos 38 e 40 — que, como o artigo 41, perderam sua razão de ser. Continha este último artigo uma "declaração de princípios" que se tornam supérfluos, visto como a "Declaração de Filadelfia" incluída de acordo com o artigo 1.^º na nova Constituição, os redige de modo a levar em conta a evolução do último quarto de século.

6. Em anexo tenho a honra de passar às mãos de Vossa Excelência os textos autênticos da nova Constituição da Organização Internacional do Trabalho e da Convenção sobre a Revisão dos Artigos Finais, com suas respectivas traduções.

7. Penso, Senhor Presidente, que tais atos merecem a aprovação do Poder Legislativo, parecendo-me, pois, conveniente que a êste sejam os mesmos submetidos, de acordo com o artigo 66, item I — da Constituição Federal, se missa Vossa Excelência concordar.

Aproveito a oportunidade para renovar a Vossa Excelência, Senhor Presidente, os protestos do meu mais profundo respeito.

Em 28 de abril de 1947. — Raul Fernandes.