

Convenção da OIT-148 - Segurança no ambiente de trabalho.  
Efeitos jurídicos da sua ratificação pelo Brasil.

P A R E C E R

ARNALDO SÜSSEKIND - DÉLIO MARANHÃO

sobre consulta formulada pela COMPANHIA VIDRARIA SANTA MARINA.

S u m á r i o :

I - Da consulta .....	§ 1
II - Dos efeitos da ratificação de convenção da OIT .....	§§ 2 a 5
III - Da natureza da Convenção OIT-148 .....	§§ 6 a 10
IV - Do acompanhamento da inspeção do trabalho pelos representantes dos empregados da em- presa .....	§§ 11 a 19
V - Do direito de propriedade .....	§ 20
VI - Das conclusões .....	§ 21

Rio de Janeiro

1 9 8 7

P A R E C E R

I - DA CONSULTA

1. A COMPANHIA VIDRARIA SANTA MARINA expõe-nos o seguinte :

"Com base no disposto no art. 5º, § 4, da Convenção 148, da Organização Internacional do Trabalho, o Delegado Regional do Trabalho em São Paulo tem determinado que as inspeções de segurança sejam realizadas com acompanhamento de dirigentes sindicais, utilizando, inclusive, de força policial quando a empresa inspecionada coloca qualquer objeção à entrada daqueles Diretores em seus estabelecimentos.

Algumas empresas em São Paulo entendem que os representantes dos trabalhadores que deverão ter a possibilidade de acompanhar a inspeção são, na verdade, os membros da Comissão Interna de Prevenção de Acidentes - CIPA ou, ainda, da Comissão de Fábrica, não sendo lícito à autoridade fiscalizadora obrigá-las a permitir a participação dos Dirigentes Sindicais.

A tese das empresas baseia-se, principalmente, nos seguintes tópicos :

- a) o dispositivo legal em exame fala em "representantes dos trabalhadores da empresa" e não em "organizações representativas de classe". Havendo o especial, este deve prevalecer sobre o genérico;
- b) os membros da CIPA encontram-se aptos a assumir posicionamento abalizado acerca das condições de trabalho na empresa, enquanto que os dirigentes sindicais são leigos naqueles assuntos específicos;
- c) o ingresso dos Dirigentes Sindicais nos estabelecimentos da empresa sem o consentimento desta última atenta

contra o direito de propriedade.

Impetramos, por isso, Mandado de Segurança contra o ato do Delegado Regional do Trabalho, que pretendia, por seus fiscais, exigir ingresso em nosso estabelecimento, de dirigentes sindicais para acompanhamento de inspeção. Outras empresas também o fizeram. E a liminar foi concedida, aguardando-se a sentença sobre o writ.

Em face do exposto, consultamos V.Sas. sobre a "jurisprudência do nosso entendimento".

II - DOS EFEITOS DA RATIFICAÇÃO DE CONVENÇÃO DA OIT

2. A Convenção da OIT nº 148 (Genebra, 1977) dispõe sobre a "Proteção dos Trabalhadores contra os riscos profissionais devidos à contaminação do ar, ao ruído e às vibrações no local de trabalho". Ela entrou em vigor no âmbito internacional em 11 de julho de 1979, tendo sido ratificada pelo Brasil, depois de aprovada pelo Congresso Nacional (Decreto Legislativo nº 56, de 09.10.81), em 14 de janeiro de 1982.

3. Em face do sistema constitucional brasileiro, a ratificação da convenção, ao entrar em vigor, determina a integração das suas normas ao direito interno (Cfr. Ac. do STF, sessão plena, no RE-71.154, rel. Min. OSWALDO TRIGUEIRO, RTJ nº 58, pags. 71 e segs.; idem, ibidem no RE-80.004, rel. Min. CUNHA PEIXOTO, RTJ nº 83, pags. 809 e segs.). Mas os efeitos que irradia dependem da natureza dessas normas.

4. Como acentuou o primeiro signatário deste Parecer, reproduzindo entendimento adotado pelos próprios órgãos da OIT e aceito uníssonamente pela doutrina, as convenções da OIT, podem ser :

- a) auto-aplicáveis (eficácia conseqüente à vigência da ratificação), quando suas normas não requerem regulamentação complementar para serem aplicadas pelos Estados que as ratificam;

- b) de princípios (normas de eficácia contida), quando dependerem, para sua efetiva aplicação, da adoção de leis ou outros atos regulamentares, salvo quando tais instrumentos já vigorarem no respectivo Estado;
- c) promocionais, quando fixarem determinados objetivos e estabelecerem programas para sua consecução, mediante providências sucessivas, a médio e longo prazo ("Direito Internacional do Trabalho", S. Paulo, LTr, 2ª ed., 1987, pág. 182).

5. Esse tema foi objeto de judiciosas considerações por parte do órgão da OIT que tem o encargo de exercer o controle regular da aplicação das convenções ratificadas, ao qual pertence o primeiro signatário deste Parecer :

"A Comissão recorda, a propósito, que, em tais casos, a incorporação no direito nacional de disposições de convenções ratificadas não é suficiente para lhes dar efeito no plano interno, sempre que se trata de disposições que não são self-executing, isto é, que dependam de medidas legislativas ou outras especiais para serem aplicadas, notadamente quando se trata de precisar certas normas, de colocar em funcionamento certos mecanismos administrativos ou de prever os meios de controle ou de sanções" (Grifos nossos. "Commission d'Experts pour l'Application des Conventions et Recommendations - Repport III, Partie 4", Genève, 1970, § 19).

### III - DA NATUREZA DA CONVENÇÃO OIT-148

6. É inquestionável que a Convenção 148, da OIT, não é auto-executável. A simples leitura das suas normas evidencia essa assertiva, sendo que o art. 16, alusivo às medidas necessárias para sua aplicação, é expresso ao preceituar que o Estado deverá

- "a) adotar, por via legislativa ou por qualquer outro método, conforme a prática e as condições nacionais, as medidas necessárias, incluindo o estabelecimento de sanções apropriadas, para dar efeito às disposições da

presente Convenção" (Grifos nossos).

7. Todo o texto, aliás, torna transparente que suas disposições não são self-executing e que quase todos os atos im prescindíveis à sua aplicação terão de ser adotadas pela autoridade competente após

"consultar as organizações representativas de empregadores e de trabalhadores interessadas" (Art. 1º, § 2; art. 2º, § 1; art. 5º, § 1)

e depois de

"tomar em consideração a opinião de pessoas tecnicamente qualificadas, designadas pelas organizações interessadas mais representativas de empregadores e de trabalhadores" (Art. 8º, § 2).

8. Consoante se deduz dos textos oficiais da OIT e dos estudos elaborados pelos órgãos que a integram :

- "autoridade competente" significa, conforme o direito público de cada Estado-membro, o Congresso Nacional ou Parlamento, o Chefe de Estado ou de Governo ou, ainda, o Ministro de Estado ou alguma das autoridades públicas competentes em razão da matéria;

- "organizações representativas de empregadores e de trabalhadores" são as associações sindicais de qualquer grau.

9. Parece óbvio concluir, por conseguinte, que as disposições da Convenção 148 ainda não podem ser aplicadas em nosso país, salvo quando corresponderem a normas legais (CLT, tit. II, cap. V) ou regulamentares (NRs aprovadas pela Portaria MTb-3.214/78 e atos posteriores).

10. É certo que o Governo brasileiro, por intermédio do Ministério do Trabalho, já deveria ter promovido a manifestação das entidades sindicais interessadas e dos técnicos designados pelas confederações mais representativas, como fase preliminar da elaboração dos atos (leis e regulamentos) necessários à aplicação da precitada convenção. Entretanto, se essa omissão

torna o país responsável, perante a OIT, pela inobservância do tratado normativo ratificado, dúvida não poderá existir de que, sem a prática dos referidos atos complementares, os preceitos da Convenção a que não corresponderem normas legais ou regulamentares vigentes não terão eficácia jurídica no país.

#### IV - DO ACOMPANHAMENTO DA INSPEÇÃO DO TRABALHO PELOS REPRESENTANTES DOS EMPREGADOS DA EM- PRESA

11. A Organização Internacional do Trabalho é muito rigorosa no tocante à terminologia utilizada nos seus atos e estudos; sobretudo nas convenções e recomendações aprovadas pela Conferência Geral. Daí por que a Convenção 148 alude a

"organizações representativas de empregadores e trabalhadores",

quando determina que a autoridade competente formule consultas antes de adotar as normas legais ou regulamentares pertinentes. E daí por que refere

"representantes do empregador" e "representantes dos trabalhadores da empresa" (Grifos nossos)

quando estabelece que eles

"deverão ter a possibilidade de acompanhar aos inspetores no controle da aplicação das medidas prescritas em virtude da presente Convenção, a menos que os inspetores estimem, à luz das diretrizes gerais da autoridade competente, que isso pode prejudicar a eficácia do seu controle" (Art. 5º, § 4º).

12. Na primeira hipótese há uma "organização" (pessoa jurídica), que representa os empregadores ou os trabalhadores das correspondentes categorias. Até gramaticalmente se chega a esta conclusão: "representativas de ...". Na segunda hipótese, há pessoas físicas que representam o empregador na sua empresa ou os respectivos empregados na empresa. Gramaticalmente: "representantes do empregador" e "representantes dos trabalhadores da empresa".

13. Essa distinção, aliás, é feita sempre que os instrumentos formais da OIT querem referir-se aos primeiros ou aos segundos. Assim, por exemplo, a Recomendação nº 94, de 1952, sobre "consulta e colaboração entre empregadores e trabalhadores no âmbito da empresa", não alude a organizações representativas de empregadores e de trabalhadores e esclarece que esses procedimentos devem alcançar

"as questões de interesse comum que não estejam compreendidas dentro do campo de ação dos organismos de negociação coletiva ..." (Reserva sindical).

Já a Recomendação nº 113, de 1960, sobre "consulta e colaboração entre autoridades públicas e as organizações de empregadores e de trabalhadores nos ramos de atividade econômica e no âmbito nacional", menciona sempre

"organizações de empregadores e de trabalhadores".

14. Também a Convenção nº 87, de 1948, relativa "à liberdade sindical e à proteção do direito sindical", e a de nº 98, de 1949, referente à "aplicação dos princípios do direito de sindicalização e de negociação coletiva", usam sempre a expressão

"organizações de trabalhadores e de empregadores".

Já a Convenção nº 135, de 1971, porque visa a "proteção e facilidades que devem outorgar-se aos representantes dos trabalhadores na empresa", tem como destinatário a pessoa física dos representantes dos empregados da respectiva empresa.

15. Aliás, essa última convenção teve o cuidado de definir para os efeitos da proteção e facilidades que estabelece "representantes dos trabalhadores". E estatuiu que essa expressão

"compreende as pessoas reconhecidas como tais em virtude da legislação ou da prática nacionais",

sejam eles

"nomeados ou eleitos pelos sindicatos ou pelos seus associados" na correspondente empresa,

sejam eles

"representantes livremente eleitos pelos trabalhadores da empresa, de conformidade com as disposições da legislação nacional ou de contratos coletivos e cujas funções não se estendam a atividades reconhecidas no país como prerrogativas exclusivas dos sindicatos" (Art. 3º).

16. Razão assiste, portanto, a OCTAVIO BUENO MAGANO quando, ao manifestar-se sobre a questão em foco, ponderou :

"A análise dos tópicos acima reproduzidos mostra claramente que, quando os autores da Convenção tiveram em mente a aplicação genérica do texto respectivo aludiram a organizações representativas; mas quando consideraram o controle de sua aplicação prática não mais falaram em organizações representativas e sim em representantes dos trabalhadores da empresa" ("Convenção nº 148, da OIT", "Suplemento Trabalhista LTr" nº 111/87, S. Paulo).

17. Segundo resulta do direito comparado, os representantes dos empregados na empresa, cuja atuação não deve estender-se às questões de competência privativa dos sindicatos, são

- a) os delegados de fábrica ou os delegados sindicais, estes escolhidos entre os empregados sindicalizados da respectiva empresa e aqueles livremente eleitos pelos próprios colegas de trabalho;
- b) os membros dos conselhos de empresa, de comissões de consulta e colaboração, de comissões de segurança e higiene do trabalho, de comissões paritárias de conciliação e outras que tais, cuja forma de designação é estabelecida no ato instituidor do órgão;
- c) os membros de conselhos de administração ou de supervisão ou da diretoria da empresa, quando a co-gestão for admitida ou imposta por lei ou pelos estatutos da sociedade empregadora (Cf. WILLIAM GARCIN, "Cogestión y participación", Madrid, Ediciones ICE, 1970; CONSELHO DA EUROPA, "Participación de los trabajadores en la vida de la empresa", Strasburgo, 1979; DOMINGUEZ GARRIDO e CARLOS MOLERO MANGLANO, "La participación de los



trabajadores en la empresa en los países del Benelux", Madrid, IES, 1979; OIT, "La participation dans l'entreprise, 1981", Genève, 1986).

18. Tendo em vista o sistema legal brasileiro sobre prevenção de infortúnios do trabalho e a inexistência — salvo raras exceções — de outros órgãos com representantes dos empregados no âmbito da empresa, tudo indica que a regulamentação complementar da Convenção 148 atribuirá aos membros da respectiva Comissão Interna de Prevenção de Acidentes (CIPA) o encargo de acompanhar os engenheiros de segurança, médicos do trabalho e fiscais do trabalho, quando estes inspecionarem estabelecimentos para o controle das normas de proteção dos trabalhadores contra os riscos profissionais da contaminação do ar, dos ruídos e das vibrações, de que cogita a citada Convenção.

19. Recorde-se, a propósito, que as CIPAs, instituídas por lei (CLT, arts. 163/4), e cujos "titulares da representação dos empregados ... não poderão sofrer despedida arbitrária" (art. 165) têm por objetivo

"observar e relatar condições de risco nos ambientes de trabalho e solicitar medidas para reduzir e até eliminar os riscos existentes e/ou neutralizar os mesmos ..." (item 5.2 da NR-5, ap. pela Port. SSMT-33, de 27.10.83), competindo-lhe

"realizar, quando houver denúncia de risco ou por iniciativa própria e mediante prévio aviso ao empregador e ao SESMT, inspeção nas dependências da empresa, dando conhecimento dos riscos encontrados ao responsável pelo setor, ao SESMT e ao empregador" (item 5.16, alínea i, da NA-5 cit.).

#### V - DO DIREITO DE PROPRIEDADE

20. O direito de propriedade não é mais absoluto. A propriedade empresarial, principalmente, como célula de grande relevo da ordem econômica e social, deve exercer sua "função social" (Constituição, art. 160, nº 111). Mas só em virtude de lei, e nos limites da respectiva norma, poderá alguém penetrar no estabelecimento empresarial, ainda que acompanhando agente do poder público com o mister de controlar a aplicação dos preceitos legais alusivos à segurança e à medicina do trabalho.

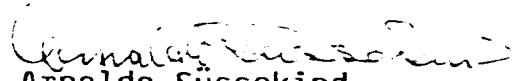
VI - DAS CONCLUSÕES

21. Por todo o exposto, cumpre concluir :

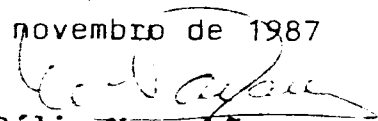
- a) não são auto-aplicáveis as normas da Convenção da OIT nº 158;
- b) caberá ao Governo Federal promover a expedição dos atos regulamentares necessários à aplicação das referidas normas internacionais, o que já de veria ter feito;
- c) a omissão de autoridades governamentais competentes não gera, porém, a eficácia jurídica imediata dos preceitos dessa convenção, ressalvada, obviamente, a aplicação das disposições legais e regulamentares vigentes sobre o tema;
- d) a Convenção em tela, bem como a Recomendação nº 156, de 1977, que a complementa, distinguem nitidamente, tal como os demais atos oficiais da OIT, entre "organizações representativas de empregadores e de trabalhadores", que são as associações sindicais de todos os graus, e "representantes do empregador e representantes dos trabalhadores da empresa", que são os empregados para tal fim designados de acordo com a legislação nacional, os instrumentos de negociação coletiva aplicáveis e os estatutos ou o regulamento da empresa;
- e) o art. 5º, § 4, da citada Convenção alude a esses últimos ao dispor sobre a possibilidade deles acompanharem os agentes de inspeção no controle da aplicação das normas do respectivo texto. No sistema brasileiro esses representantes devem ser os membros da CIPA, se houver;
- f) o ato do ilustre Delegado Regional do Trabalho, impugnado no Mandado de Segurança impetrado pela Consulente, não tem fundamento em lei, ferindo, assim, o princípio da legalidade.

S.M.J. é o nosso parecer.

Rio de Janeiro, 25 de novembro de 1987

  
Arnaldo Sussekind

OAB-RJ-2.100

  
Délio Maranhão

OAB-RJ-2.995