

A natureza especial da Justiça do Trabalho e sua origem democrática

JÚLIO CÉSAR DO PRADO LEITE

Membro do Instituto dos Advogados Brasileiros. Membro Titular do Quadro de Consultores da Organização Internacional do Trabalho. Membro da Comissão Revisora da Consolidação das Leis do Trabalho (1974/77). Advogado da Confederação Nacional da Indústria (1954/81). Consultor Técnico do Instituto de Pesquisas, Estudos e Assessoria do Congresso Nacional (IPEAC)

LORDE BRYCE, quando escreveu, em 1924, seu precioso livro sobre as democracias modernas ⁽¹⁾, procedeu a um estudo consciencioso sobre os regimes políticos vigorantes em países de vários continentes, procurando pôr em relevo aspectos estruturais que encontrava devessem ser salientados. Ao se ocupar do quadro jurídico constitucional da Nova Zelândia, deteve-se, em capítulo especial, sobre a *arbitragem obrigatória nos conflitos de trabalho*, a cargo da *Corte de Arbitragem, com participação tripartite*, vale dizer, constituída por um magistrado e dois assessores nomeados pelos sindicatos dos trabalhadores e pelas entidades patronais.

Ao descrever o mecanismo formal e material da Corte de Arbitragem, foi preciso no ponto que nos preocupa: “A Corte” — diz BRYCE — “*exerce um poder de legislar virtualmente continuo em tudo que diz respeito às relações do patronato com seus empregados*”.

E disse mais: “*Uma sentença arbitral da parte dessa jurisdição pode se aplicar ao país inteiro*”.

Que definição poderemos ter mais precisa para o poder normativo? Não se constitui ele exatamente por ditar, de modo virtual-

(1) LORDE BRYCE. *Les démocraties modernes*. Paris, Payot, 1924, v. 2, p. 333.

mente contínuo, normas capazes de solver conflitos de trabalho que são presentes ao órgão judicial competente, regras que podem ser estendidas a toda categoria econômica e profissional em jого?

ORLANDO TEIXEIRA DA COSTA (2) doutrina:

“Denomina-se competência normativa o poder atribuído pela Constituição (art. 142 e seu § 1º) à Justiça do Trabalho para conciliar e julgar dissídios coletivos de natureza econômica, estabelecendo normas e condições de trabalho para todos os integrantes de categoria empregada e empregadora afins, quando as mesmas manifestam antagonismos e divergências insuscetíveis de serem resolvidos por via convencional.

A aptidão legal para apreciar dissídios coletivos importa na possibilidade de examinar postulações de grupos, classes ou categorias despersonalizados, representados em juízo por suas associações sindicais e de estabelecer normas de trabalho ou condições para o seu exercício. Essas normas de trabalho, geralmente, constituem uma novidade, importando, por isso, numa criação ou numa suplementação da lei. Há criação quando a Justiça estabelece normas inexistentes. Há suplementação quando a decisão normativa vem preencher as lacunas da lei em vigor.

Em qualquer dos casos, o juiz age como se legislador fosse, sem a preocupação de aplicar o direito e sim com o intuito de o constituir. E o constitui ao prescrever regras jurídicas ou ao prever condições de trabalho destinadas a reger relações entre empregados e empregadores, pertencentes a uma mesma atividade ou a categorias profissionais e econômicas correspondentes.”

Não é o que estava na precisa descrição de Lorde Bryce?

Voltemos ao grande constitucionalista, professor da Universidade de Oxford:

Depois de dar conta do funcionamento da lei neozelandesa, no período 1894-1910 (a primeira data marca a criação da corte trabalhista paritária), conclui BRYCE:

“Em resumo: *torna-se necessário reconhecer que a instituição em causa [corte trabalhista paritária] e o poder de composição que lhe é inerente é obra sumamente útil e tem ela, ao correr do tempo e sem contestação, melhorado as condições gerais de trabalho.*”

(2) COSTA, Orlando Teixeira da. *Estudos de direito do trabalho e processual do trabalho*, p. 163.

Essa digressão pareceu-me útil na oportunidade.

Vale ter em plena consciência que, para solver os conflitos de trabalho, os diversos países, após a consolidação do novo ramo jurídico, que se firmou com a Carta Internacional do Direito do Trabalho — assim se tenha a parte XIII do Tratado de Versalhes —, fizeram criar aparelhos especiais, de diversa natureza, mas com a mesma finalidade.

Uns integrando o Poder Judiciário, outros agregados à administração do trabalho; outros, ainda, mesclando a iniciativa sindical pela negociação coletiva com discreta mas eficiente participação estatal no aferir da boa fé. Uns com participação paritária; outros com magistrados especializados ou cortes específicas para reconhecer de recursos sobre prebendas não satisfatoriamente resolvidas por árbitros, câmaras ou peritos especializados.

Vê-se, assim, que há amplo espectro, por onde se pode colher, das várias realidades do direito interno das nações, exemplos multifacetados de órgãos ou instituições talhados para resolver os conflitos inerentes às relações individuais ou coletivas de trabalho.

Com insistência suspeita, tem-se referido que a instituição da Justiça do Trabalho no Brasil é reflexo ou imitação do regime corporativo vigente no período fascista italiano.

Vem de longe a imprecisão, exatamente quando o Congresso Nacional, sob regime da Constituição liberal de 1934, que preconizou a instituição da Justiça do Trabalho, discutia o projeto de lei de iniciativa governamental, que procurava dispor sobre a matéria. Em outubro de 1935, Agamemnon Magalhães submeteu ao Presidente da República o anteprojeto de organização da Justiça especializada, e em 1º de dezembro de 1936 mensagem presidencial submetia o projeto à apreciação do Congresso. Enviado à Comissão de Justiça, teve como relator o Deputado Waldemar Ferreira, que lhe opôs séria resistência, sufragando a tese do corporativismo.

OLIVEIRA VIANA⁽³⁾, principal redator da mensagem presidencial, já em 1938, contestava a imprecisão de maneira extraordinariamente lúcida e precisa:

“Não há nenhuma correlação entre a competência normativa e o regime corporativo. *O que fundamenta a competência normativa dos tribunais do trabalho não é o regime dominante de um determinado país; é a própria natureza da decisão, é a particularidade do conflito a ser julgado, é a própria estrutura das organizações econômicas contemporâneas. O fundamento da normatividade é orgânico e não jurídico.*”

(3) VIANA, Oliveira. *Problemas de direito corporativo*, 1938, p. 94.

Ora, como vimos, ao fim do século passado, já a Nova Zelândia, logo seguida pela Austrália, tinha uma corte especial, com representação paritária, para resolver os conflitos de trabalho.

Por que ter como de inspiração fascista a Justiça do Trabalho em nosso País? Porque detém o poder normativo? Porque é de constituição paritária?

É curioso verificar que foi o legislador constituinte de 1946 — momento de redemocratização do país — que decidiu colocar a Justiça do Trabalho como parte integrante do Poder Judiciário. Nascera ela pelo Decreto-Lei nº 1.237, de maio de 1939, mas estava adstrita ao âmbito administrativo, havendo recurso de suas cortes para decisão ministerial.

Só com a Constituição de 1946 passou a Justiça do Trabalho a integrar o Poder Judiciário e a ganhar a sua fisionomia atual, ao tempo — note-se — que, já na Itália, não havia mais a Justiça paritária, sendo todas as questões trabalhistas confiadas à Justiça comum, com a instância de uma câmara especializada, na Corte de Cassação.

Como outra nota curiosa, podemos referir que o ordenamento corporativo foi definitivamente abolido na Itália por ordenanças do governo militar aliado, sucessivamente emanadas nas várias regiões do país, a partir de 1943, até 1945, tal como dá conta RIVA SANSEVERINO (4).

Por que ter então a Justiça do Trabalho como inspirada na *Carta del Lavoro*?

A verdade em tudo isso, em todas essas falsas alegações, nesse preconceito reiterado, é que não é fácil aceitar o poder normativo da Justiça do Trabalho. Esse traço distintivo, peculiar, e que não é partilhado pela Justiça comum, tem gerado forte oposição ao correr do tempo, e essa oposição tem-se vestido de várias capas enganadoras.

São, ainda, modernas as palavras de AGAMEMNON MAGALHÃES ao defender, na Assembléia Nacional Constituinte reunida em 1946, a institucionalização da Justiça do Trabalho.

Referindo-se a Ferreira de Sousa, que foi bravo opositor da idéia (segundo, aliás, os passos de Waldemar Ferreira, quando ainda vigente o regime da Constituição de 1934), disse o líder pernambucano:

“Compreendo o entusiasmo dos últimos abencerragens do direito privado. Justifico a melancolia com que assistem

(4) SANSEVERINO, Riva. *Curso de direito do trabalho*. Edições LTr., p. 13.

a profunda renovação do direito. Os fatos sociais estão produzindo verdadeira revolução nos conceitos do direito privado.

Poderia lembrar as considerações profundas e dolorosas de RIPERT, nas quais, em páginas vivas e cruéis, chora sobre as ruínas do direito romano e do direito privado. Mas desejo acentuar, em duas palavras, que a Justiça do Trabalho é específica. Vou dizer o que a diferencia da Justiça comum. *A Justiça do Trabalho é normativa, e suas decisões, nos conflitos coletivos, obrigam a todos os ramos de determinada indústria, a toda uma classe, enquanto a Justiça togada só julga em espécie, só decide entre partes.* A Justiça do Trabalho — insisto — é normativa e suas decisões abrangem todas as relações em determinado ramo de atividade social.”

Dizia ainda AGAMEMNON MAGALHÃES na comissão especial que se incumbiu do projeto constitucional:

“Fixando este ponto, quero acentuar outro: a Justiça do Trabalho não pode ficar integrada na Justiça comum, porque suas relações têm por base a conciliação. Na Justiça do Trabalho, a primeira instância, a primeira fase do processo é a conciliação.

Se a instância se abre com a conciliação, a Justiça só pode ser especializada. Não cabe nas normas inflexíveis da Justiça comum.”

“Outro aspecto é o da organização paritária dos tribunais. Isso é, também, da natureza da própria Justiça, porque, sendo sua base a conciliação, é preciso que todos os interesses nela se representem.

A Justiça comum julga em face de um texto da lei aplicada ao fato, ao passo que a Justiça do Trabalho concilia interesses em conflito. Se deslocarmos a Justiça comum para esse mundo de relações novas, estamos negando a Justiça do Trabalho. Ou ela se especializa dentro de suas funções, ou, então, veremos no Brasil verdadeira revolução social. Se esses conflitos sociais existem, ou damos um remédio pronto para conciliá-los com a função normativa da Justiça, ou, então, os defensores da ordem jurídica privada despedem-se da ordem, da paz e da felicidade brasileira.”

As palavras de Agamemnon Magalhães, que foram apoiadas expressamente por parlamentares e juristas do porte de Ataliba Nogueira, Atilio Vivacqua, Ivo d’Aquino, Costa Neto, conforme dá

conta JOSÉ DUARTE, em seus *Comentários à Constituição Brasileira de 1946*, marcam com extrema precisão o papel que o legislador constituinte pretendeu traçar para a nossa Justiça do Trabalho.

E, repita-se, a elaboração da Constituição de 1946 processou-se quando na Itália não vigorava mais a *Carta del Lavoro*, e a Justiça especializada havia sido substituída pela Justiça comum, desfeito qualquer vestígio corporativo por força de ordenamentos baixados pelas forças aliadas de ocupação.

Não há, por conseqüência, que se investir contra a composição paritária da Justiça do Trabalho, nem contra seu poder normativo, por invocação de ser símile fascista. Insistir no ponto é proceder com deliberada má fé.

Já no século passado, como fizemos inicialmente apontar, a Nova Zelândia iniciava a criação de cortes trabalhistas, de base paritária e com poder normativo.

O que devemos indagar objetivamente, sem preconceitos, é se os dois princípios básicos que informam a Justiça do Trabalho devem prevalecer, isto é, se se deve insistir na composição paritária e se deve ela dispor de poder normativo.

Em outras palavras: há de se indagar agora, com vistas à nova Constituição, se se deve, ou não, insistir no rumo aberto pela Constituição de 1946, isto é, se se deve contar no ordenamento jurídico interno com uma Justiça especial dedicada a compor ou solver os dissídios individuais ou coletivos de trabalho ou, se tais conflitos podem vir a ser tratados pela Justiça comum, quem sabe com câmaras especiais nas instâncias superiores.

Teria sido um mal a composição paritária?

Vale a pena, antes de responder à questão, ponderar que o tripartismo, posto em prática nas nações referidas da Oceania, já no século passado, é o princípio básico em que se apóia a Organização Internacional do Trabalho, instituída por dispositivo expresso do Tratado de Paz de Versalhes, como reflexo, mesmo, dos princípios que consagrou, visando preservar a paz no mundo e a elevação do trabalho — que não se pode ter como mercadoria — como atividade que se deve compatibilizar, em seu exercício, com a dignidade humana.

Vê-se, assim, que o termo *corporativo*, que se insiste em manter vivo como malévola aleivosia contra a natureza tripartite da Justiça do Trabalho no Brasil, é empostado. O que se pode ter, isto sim, com inteira clareza, é que a nossa Justiça especializada foi composta, por determinação constitucional, em base tripartite, vale dizer, sob inspiração do princípio que informa a Organização Internacional do Trabalho de que nosso país é estado-membro, desde 1919.

Porta-se mal a composição tripartite entre nós?

Mal funciona na primeira instância?

Desnecessária e inatuante nas instâncias superiores?

As respostas devem vir com desembaraço.

Do nosso ângulo de observação, o tripartismo tem permitido que nossa Justiça do Trabalho se comporte com ânimo de conciliação, retirando dos julgamentos o excesso de preciosismo que torna mais lenta a Justiça comum.

Não fora a presença dos vogais, a tendência dos juízes trabalhistas — mal de que não se está livre, diga-se logo — era partir para uma depuração processualística, em mimetismo com o processo civil, o que haveria de delongar os feitos e tornar seu curso cada vez mais afastado da compreensão e do acompanhamento por parte dos reclamantes, vale dizer, dos trabalhadores.

O tripartismo tem impedido a competição elitista entre os togados da 1ª instância e obstado a que lavre, entre os juízes e ministros dos tribunais, uma olímpica indiferença à natureza eminentemente social dos fatos que lhes são presentes no bojo dos processos.

É claro que se pode advogar um maior contato dos representantes classistas com as bases de onde provieram; é certo que aqui e ali se perdeu o exato sentido da natureza da representação e que, de certo modo, se profissionalizou a representação em causa. Mas, o que isentamente se tem de reconhecer, é que a representação classista tem impedido a elitização do processo peculiar às demandas trabalhistas, além de exercer um eficaz poder neutralizador sobre as volições e tendências naturais dos representantes do Estado, fazendo-os sempre se aterem aos aspectos sociais e à realidade ínsita à relação de emprego.

Agora é de se perguntar: e como vem a Justiça do Trabalho exercendo o seu poder normativo, traço distintivo que a singulariza?

SUSSEKIND (5), com a habitual precisão, doutrina:

“No julgamento dos dissídios coletivos de natureza econômica é que a Justiça do Trabalho desempenha a sua mais relevante função. Como acentua CALAMANDREI, enquanto nas decisões dispositivas comuns o juiz de equidade limita-se a criar o direito para o caso particular, de forma individualizada e concreta, nos dissídios coletivos, a magistratura do trabalho formula o direito por classes e pela forma geral e abstrata que é típica dos atos legislativos. Mas ao processo coletivo não falta a nota jurisdicional. Observa CALAMANDREI que, também aqui, não pode

(5) SUSSEKIND, Arnaldo. *Instituições de direito do trabalho*, v. 2, pp. 1139-1140

a Justiça do Trabalho estabelecer normas e condições novas sem ter adquirido, antes, a certeza da existência de uma 'controvérsia coletiva'.

O reconhecimento de que se pode configurar uma controvérsia, no sentido processual, em torno da fixação do justo salário para toda uma categoria de empregados, traduz uma notável evolução do direito. A retribuição do trabalhador, assim, 'não deve resultar de um ato de muni-ficência ou obséquio, nem da luta de classes, mas de um ato de rigorosa justiça'."

Resta colocar uma pergunta inicial, de modo concreto:

Frente à intervenção governamental no setor de salários, que se pratica de modo sistemático e extensivo desde 1964 até os tempos presentes — agora mesmo ainda agudizada tal intervenção, como dimana dos Decretos-Leis n.ºs 2.283 e 2.284/86 —, como se porta a Justiça do Trabalho?

A resposta é de ser extraída com rigor. Mas nela há viva nota de admiração. Tanto quanto tem sido possível, nestes tempos de continuado discricionarismo, a Justiça do Trabalho tem ensejado composições entre os interesses em jogo, que, de modo sensível, sem enfrentar frontalmente a política salarial coercitivamente imposta, vem permitindo a recomposição dos salários dos trabalhadores, senão ao ponto de encontrar o salário justo preconizado no art. 766 da CLT, ao menos impedindo que disposições, inteiramente alheias aos interesses e à realidade social, prevaleçam em sua inteireza.

A luta que se abre agora, àqueles que acreditam na Justiça do Trabalho, está exatamente em exigir do legislador constituinte que se devolva à Justiça do Trabalho a sua plena competência no dispor normativamente no tocante aos conflitos de trabalho, de natureza econômica.

Enquanto persistir o Estado a ver no movimento sindical uma ameaça à ordem; em ter a greve, a suspensão coletiva da prestação de trabalho autorizada por decisão dos próprios trabalhadores, como ameaça à segurança interna; enquanto a máquina da administração do trabalho continuar a ser tangida em ritmo paroxístico, lidando sempre com riscos iminentes de pressão externa, e, procurando tolher desse modo os movimentos naturais de reivindicação, não se pode esperar da Justiça do Trabalho uma ação desembaraçada no conferir às classes trabalhadoras, que demandam a sua interferência por justos salários, equitativa distribuição de rendas e pagas consoantes à realidade econômica das empresas e a própria situação econômica do país.

A modificação do quadro só se dará quando se proceder a efetiva democratização do país, reintegrado o Parlamento em seus

poderes normais e indelegáveis, e, conformado o Poder Executivo com as tarefas de administração, segundo os ditames legais traçados pelo Poder competente, composto, verdadeiramente, por representantes do povo legitimamente eleitos.

Tem-se, amiúde, em propaganda insistente, apregoado que a negociação coletiva é o grande dispositivo por onde se podem compor os interesses obreiro-patronais. Não há a negar que assim seja. *Mas onde contrasta a afirmação com o poder normativo da Justiça do Trabalho se ela é exatamente o leito certo onde se podem concertar, por negociações que precedem a conciliação, os interesses conflitantes?*

Procura-se jogar uma realidade contra outra, quando uma é exatamente o aparelho constitucional, isento, superior, com representação dos interesses em litígio, apta, assim, como nenhum outro instrumento, a compor os dissídios ou a sobre eles decidir com mais isenção e proficiência.

Vale, ainda, salientar que, enquanto dure a rigidez da política governamental de salários, assim como a Justiça do Trabalho tem pouca margem para decidir normativamente sobre a principal das questões trabalhistas — os salários —, tendo em conta a ativa atuação limitadora do Estado, também os negociadores, acaso eleitos pelas partes em conflito, deparariam com os mesmos intransponíveis óbices. A favor, ainda, do aparelho judicial, no caso concreto, é que, sob a capa de sua investidura constitucional, tem ela podido aditar às somas confinadas pela política governamental de salários, outros benefícios, a vário título, circunstância que permite que, nas disputas salariais, com paralisação ou não do trabalho, ajustem-se resultados que, se não acrescem os salários reais, ao menos evitam que sua perda seja demasiadamente nociva.

Creio que o momento exato é esse: torna-se necessário afastar os preconceitos urdidos interessadamente pelos grandes conglomerados internacionais que se contrapõem: à autonomia da Justiça do Trabalho; à sua incorporação ao Poder Judiciário e à sua marca característica, que é o exercício do poder normativo. Os interesses referidos velam toda essa ação subterrânea pelo apregoar das vantagens da negociação direta, como se uma realidade se contrapusesse à outra.

Cumpra a nós mesmos, os círculos especializados, aos nossos companheiros de profissão e atividade, atentos ao momento em que se vai desenhar uma nova Carta Constitucional para o país, proclamarmos a excelência do passo iniciado em 1946.

Mais que isso, devemos lutar por que se aprimore a faixa de competência da Justiça especializada, hoje gizada no art. 142 da Carta em vigor, de modo que se retire a lamentável incoerência do art. 110 do mesmo diploma, e em razão do qual os litígios decor-

rentes das relações de trabalho dos servidores com a União, inclusive autarquias e empresas públicas federais, passaram a ser processados e julgados perante os juizes federais.

A Carta de 1967, em mau passo e evidentemente por preconceito injustificável, retirou a competência implícita no texto da Constituição de 1946 e já consagrada pelo egrégio Supremo Tribunal Federal de julgar todos os litígios em que estivesse em jogo a aplicação do direito do trabalho — em razão da matéria —, ainda que um dos sujeitos da relação fosse de direito público.

A lamentável incoerência ainda se torna mais viva quando o art. 170, § 2º, ainda da Carta em vigor, que repete, no passo, a Carta de 1967, dispõe que, na exploração pelo Estado da atividade econômica, as empresas públicas e as sociedades de economia mista reger-se-ão pelas normas aplicáveis às empresas privadas, inclusive quanto ao direito do trabalho e ao das obrigações.

Ora, a regra é só uma: não é a personalidade que dita a competência, no particular. A competência deriva da matéria e em razão dela. Onde houver relação de emprego cabe à Justiça do Trabalho conhecer e decidir sobre os litígios individuais ou coletivos.

Também já seria tempo de carrear para a Justiça do Trabalho, em movimento contemporâneo em que se procuraria aditar normas de direito penal trabalhista, o julgamento das ações referentes aos acidentes de trabalho, mesmo que, para tanto, os tribunais criassem câmaras ou turmas especializadas para conhecerem da matéria em grau de recurso. A restrição em causa, que vem da Carta de 1946, àquela altura se explicava — pela falta de prática da própria Justiça especializada, mormente na apreciação dos laudos periciais mensuradores dos danos e sua correlação com apropriado sistema indenizatório.

De todo modo, e aqui está a palavra final: é bom tempo de louvarmos a iniciativa democrática e progressista do legislador constituinte de 1946.

A Justiça do Trabalho, incorporada ao Poder Judiciário e assim fruindo todas as suas garantias, tem prestado extraordinário serviço às classes trabalhadoras. Solvendo os conflitos laborais em tempo hábil e com equidade, contribuiu, desde a sua fundação, para o equilíbrio social do país.

Esse equilíbrio tende a se perder se o Estado insistir em ditar normas restritivas à revisão salarial das classes trabalhadoras, refreando o poder normativo que faz a natureza da Justiça especial e que consiste, na linguagem de BRYCE, no “poder de legislar virtualmente contínuo”, tal como exige a dinâmica da sociedade e a necessidade absoluta de que os ganhos dos trabalhadores repousem em parâmetros de justiça e equidade.