SOLUÇÃO JURISDICIONAL DOS CONFLITOS COLETIVOS DO TRABALHO NO BRASIL

JOÃO ANTONIO G. PEREIRA LEITE Juiz Togado do Tribunal Regional do Trabalho da 4.ª Região

1. AUTOCOMANDO E HETEROCOMANDO

A solução dos conflitos coletivos dá-se pelo autocomando dos grupos em confronto — através da convenção coletiva — ou por arbitramento, facultativo ou obrigatório. No arbitramento facultativo há forte dose de auto-regulação e mesmo no obrigatório, se resulta de prévio ajuste decorrente de convenção coletiva. O arbitramento compulsório, imposto por lei, é heterocomando, revelador de maior grau de intervenção do Estado, sobretudo se o Estado se investe na qualidade de árbitro. (A mediação e a conciliação constituem instrumentos para a solução dos conflitos, através do convênio coletivo, mas não modos de solução mesma destes conflitos.)

2. SOLUÇÃO JURISDICIONAL EM DIREITO COMPARADO

Nos quadros do direito comparado, são escassas as notícias quanto à solução jurisdicional de conflitos. Existiu na Itália, à época do corporativismo. Ainda hoje existe, ao que se noticia, com êxito, na Austrália e na Nova Zelândia. Basta este registro para situá-la como tema absolutamente polêmico. A experiência brasileira talvez seja das mais duradouras e dignas de estudo. Certo, a história registra, aqui e ali, referência à intervenção jurisdicional¹, mas sem maior significado na evolução do tema.

¹ Lei inglesa de 1756, citada por Mario de La Cueva, apud BEZERRA DE MENEZES, G. *Dissidios coletivos do trabalho e direito de greve*. Rio de Janeiro, Borsoi, 1957. p. 103.

E. J

SOLUÇÃO JURISDICIONAL E NEGOCIAÇÃO PERANTE O JUDICIÁRIO

A relevância da solução jurisdicional dos conflitos coletivos, no Brasil, é inquestionável. Por múltiplas razões — a fragilidade do sindicato, o gigantismo da legislação, as limitações ao direito de greve — a convenção coletiva não frutificou. A maior parte dos conflitos tem, pois, solução jurisdicional, ou melhor, solução perante o Poder Judiciário. Parece significativo registrar a distinção, pois a maioria dos processos de dissídio coletivo termina por acordo entre os litigantes, que preferem negociar perante o Poder Judiciário e não fora dele.

O TRT-4.ª Região, em 1978, apreciou 303 processos de natureza coletiva, dos quais 233 foram conciliados. Em 1979 foram apreciados 336 e conciliados 248.

A eficácia jurídico-normativa de tais acordos é a mesma da convenção coletiva, associada a uma aura de respeitabilidade decorrente da homologação judicial. Talvez o problema seja mais psicológico do que técnico. Não é fácil precisar as razões pelas quais as partes preferem negociar — e por vezes este é exatamente o termo — perante o Tribunal ao invés de fazê-lo na área administrativa. Este é um ponto a debater. Como causas prováveis desta tendência deve cogitar-se da maior respeitabilidade e isenção do Presidente do Tribunal, enquanto instrutor do processo, e de sua maior autoridade funcional, sobretudo porque, se fracassado o acordo, segue-se desde logo o julgamento pelo Tribunal. Esta iminência de solução pronta não garante a tentativa de mediação da autoridade administrativa. Talvez se devesse cogitar, também, e ainda uma vez, da debilidade dos sindicatos, preferindo atuar à sombra do Estado, através de um de seus poderes, em vez de exercerem o autocomando das categorias profissionais e econômicas.

4. RELEVÂNCIA DA SOLUÇÃO JURISDICIONAL

Mas se abstrairmos os acordos que, como se viu, constituem o fim da maioria dos processos de dissídio coletivo, é por igual relevante, no plano social e político, a solução jurisdicional dos conflitos?

Ao analisar a Justiça do Trabalho no Brasil, o lúcido Orlando Gomes responde afirmativamente, com ênfase: "(...) a despeito de não ter eliminado os conflitos sociais, concorre, de alguma sorte, para preveni-los e dirimi-los, substituindo, com freqüência, o recurso à ação direta dos sindicatos. Um balanço de seu exercício apresentará em todas as verbas mais importantes um saldo positivo tão manifesto, que dispensa proclamação" (A Justiça do Trabalho no Brasil, in Revista Brasileira de Estudos Políticos, (34):189, jul. 1972).

O tom desta assertiva é altamente positivo, mas não ecoa sem resposta. Com veemência maior, impugna-se, em obra recente de doutrina, a importância do poder normativo. Antônio Lamarca, jurista de mérito e magistrado de largo descortino, não vacila em afirmar, com visível amargura:

"Positivado que o processo de dissídio coletivo é rápido por sua natureza (urgente, inadiável); positivado que, na mais das vezes, não são as sentenças normativas além dos reajustes salariais (e cláusulas conexas), o que pode fazer a Justiça do Trabalho como esse

tão decantado poder normativo?

"Aos vinte e três anos de magistratura trabalhista, posso dizer

(...) que nada, absolutamente nada!!"

E prossegue: "Seria verdadeiramente inócuo tentar regular, legislativamente, setores profissionais especiais (que é o que sobraria de toda essa abundância legislativa), sem conhecimentos técnicos que somente os Poderes Executivo e Legislativo (em escala bem menor) possuem. Legislar é assunto sério e os Tribunais trabalhistas decididamente não estão aparelhados para fazê-lo" (O Livro da Competência, São Paulo, Rev. dos Tribunais, 1979, p. 220).

Esta posição não merece aplauso, por radical e equivocada. Merece citação, pela seriedade e inequívoca autoridade de quem afirma.

5. LEGALIDADE DA SOLUÇÃO JURISDICIONAL

O Poder Normativo da Justiça do Trabalho decorre do disposto no art. 142 da Constituição:

"Compete à Justiça do Trabalho conciliar e julgar os dissídios individuais e coletivos entre empregados e empregadores (...). Par. 1.º A lei especificará as hipóteses em que as decisões, nos dissídios coletivos, poderão estabelecer normas e condições de trabalho".

A origem histórica está no art. 123, par. 2.º, da Constituição de 1946. A norma inscrita no parágrafo dá a medida da relevância (jurídica, ao menos) da competência normativa. A lei ordinária deve especificar hipóteses. Portanto, se a lei especifica uma hipótese, apenas em uma hipótese se exerce a competência normativa. Se a lei aponta n hipóteses, em n hipóteses o poder normativo será exercido.

A questão parece de meridiana clareza. Poucos, contudo, lhe enxergam transparência. Para a maioria, a norma é fonte perene de vacilações.

Em um esforço didático, podemos reduzir a duas as correntes doutrinárias sobre o assunto: a primeira ensina que a competência normativa só pode ser exercida quanto a aumentos de salário, pois a lei ordinária refere-se apenas a tais aumentos; a segunda diz que em sentença normativa cabem todos os conteúdos que teriam lugar em convenção coletiva; pois, se fracassada a negociação, segue-se a instauração do processo (CLT, art. 616, e Dec.-Lei 229).

Tem razão, sem dúvida, os que sustentam a segunda tese.

A lei obriga a negociação, institui mesmo o dever de negociar (CLT, art. 616). Os sindicatos e as empresas, quando provocados, não podem recusar-se à negociação coletiva. A lei é de clareza contundente: no caso de persistir a recusa à negociação coletiva ou se malograr a negociação entabulada, é facultada aos sindicatos ou empresas interessadas a instauração do dissídio coletivo (art. 616, par. 2.º).

Mais não é necessário, para admitirem-se, em sentença normativa, todos os conteúdos da convenção coletiva. Este o magistério, entre outros, de Arnaldo Sussekind, seguido, ao menos em certa época, pelo Tribunal Superior do Trabalho, explicitamente. Entre outras decisões que não faria mal reler, estão as proferidas pelo TST, procs. n.º 140/69 e 26/68, in Arnaldo Sussekind, Acórdãos no T.S.T., p. 257. Nem sempre, depois, seguiu aquela alta corte esta orientação, embora, ao que se saiba, sem refutá-la expressamente.

Esta segunda corrente, que reputamos correta, comporta uma subdivisão, por vezes muito clara em certas decisões: de um lado estão os que não aceitam a edição de normas sobre matérias tocadas pela legislação, de outro os que vêem nas leis, de um modo geral, um mínimo de tutela, além do que pode ir a convenção coletiva e, a fortiori, a sentença normativa. Os votos proferidos nos Tribunais Regionais e no Tribunal Superior do Trabalho mostram bem esta vacilação, a ponto de alguns julgadores não se aperceberem de que instituem certos direitos além do mínimo garantido em lei, enquanto negam outros sob o equivocado fundamento de que a matéria já é submetida a regramento legislativo. P. ex., asseguram estabilidade à gestante e negam, sob o exclusivo fundamento da prévia regulação por lei, adicional de periculosidade aos que trabalham com eletricidade de alta tensão. Não duvidamos em asseverar o desacerto dos que repudiam a normatividade além da lei. Limitar a este ponto a competência normativa é não entender a natureza mesma da legislação do trabalho e negar seus fins fundamentais.

Em favor do cabimento, na sentença normativa, dos conteúdos da convenção, depõe, também, no Brasil, a lei de greve, enquanto faz do julgamento do processo de dissídio coletivo causa do fim da greve (Lei 4.330/64, art. 25, III). Se a greve é meio de pressão, instrumento de luta quando o conflito não se compõe pela convenção coletiva, não seria ao menos lógico que se fizesse da sentença normativa termo final da greve se o Tribunal estivesse inibido de dispor, acolhendo-as ou não, sobre todas as "cláusulas" ou condições que, por não atendidas, deram origem à greve?

A análise sistemática da jurisprudência, sobretudo do Supremo Tribunal Federal, revela, nos últimos anos, acentuada tendência para o exercício da competência normativa em matéria estranha a salário, embora também mostre surpreendente perplexidade da Suprema

Corte ante a natureza da matéria que pode ser objeto de estilização por sentença normativa.²

Em favor ainda desta posição, cumpre lembrar que ela é imperativa, pois do contrário não seria possível exercer qualquer competência normativa. Na verdade, a legislação da política salarial não menciona "hipóteses" ou "casos" mas dita o conteúdo mesmo da norma. Não se diz que a Justiça do Trabalho pode editar normas, diz-se em que consistem estas normas. Com efeito, toda a legislação de política salarial, desde logo respaldada por prejulgado do Tribunal Superior do Trabalho (Prejulgado n.º 13), parece inconstitucional. A lei deve mencionar hipóteses e não dizer qual é ou

^{2 &}quot;Dissidio coletivo. Não são constitucionais cláusulas que estipulem: a) salário normativo; b) salário do admitido para a função de outro, dispensado sem justa causa, igual ao do empregado de menor salário na função, excluídas as vantagens pessoais; c) estabilidade provisória à gestante; d) desconto em favor do sindicato, desde que não haja oposição do empregado; e) multa ao empregador no caso de não-cumprimento das obrigações de fazer contidas em sentença normativa.

[&]quot;Abono de faltas do empregado estudante, por motivo de exames ou provas escolares, traduz desvio do poder normativo definido no art. 142, § 1.º, da Constituição Federal.

[&]quot;Precedentes do Supremo Tribunal Federal.

[&]quot;Conhecimento e parcial provimento do recurso extraordinário" (STF-RE 90.528-6 — SP, 19.06.80, T. Pleno, unânime. Rel. Min. Cordeiro Guerra. DJU, 29.08.80 - 6.355).

[&]quot;Trabalho. Dissídio coletivo. Sentença normativa. 1) Inexistência de ofensa à Constituição nas cláusulas alusivas a: salário do admitido na função do que foi despedido sem justa causa, igual, pelo menos, ao de menor salário na função; salário do substituto, igual ao do substituído; reconhecimento dos atestados médicos e odontológicos do Sindicato obreiro, que mantenha convênio com a Previdência Social; estabilidade provisória à gestante, até 60 dias após o licenciamento; desconto para o Sindicato, de quantia módica sobre o primeiro salário reajustado; multa ao empregador, por falta de cumprimento de obrigação de fazer, estabelecida na sentença normativa. 2) Exclusão, por serem estranhas à regulamentação de condições específicas de determinada categoria profissional e assim ofensivas à Constituição, das cláusulas pertinentes a: estabilidade do empregado em idade de prestação do serviço militar (precedente: RE 91.772, relator o Min. Xavier de Albuquerque, Pleno de 12.12.79); exigência de aviso por parte das empresas, por escrito, dos motivos da dispensa, ao empregado demitido sob a acusação de prática de falta grave, sob pena de gerar presunção de despedida sem justa causa (quanto a esta cláusula, vencido o relator); abono de falta ao serviço do empregado estudante, por motivo de prestação de exames ou provas escolares (precedentes: RE 86.405, relator o Min. Cunha Peixoto, D. J. de 22.09.78; RE 86.711, relator o Min. Rodrigues Alckmin, RTJ 90/210)" (STF-RE 91.761-6 -SP, 6.03.80, T. Pleno, por maioria. Rel. Min. Décio Miranda. DJU, 9.05.80 -3.231/2).

Ver também STF-RE 87.451-8 — SP, 13.02.80, T. Pleno, unânime. Rel. Min. Djaci Falcão. DJU, 17.03.80 - 1.369; STF-RE 87.463-1 — SP, 28.02.80, T. Pleno, unânime. Rel. Min. Décio Miranda. DJU, 21.03.80 - 1.553; STF-RE 91.940-6 — SP, 07.05.80, T. Pleno, unânime. Rel. Min. Soares Muñoz. DJU, 23.05.80 - 3.735; STF-RE 89.928-6 — SP, 17.04.80, T. Pleno, unânime. Rel. Min. Thompson Flores. DJU, 6.680-4.137; STF-Ag 79.763-7 (AgRg), 13.08.80, T. Pleno, unânime. Rel. Min. Djaci Falcão. DJU, 12.09.80 - 6.899.

deve ser a norma que os Tribunais vão editar. Isto nada tem a ver com a hierarquia das fontes formais e a prevalência da lei sobre a sentença normativa. Sem dúvida a lei está acima da norma editada pelo Tribunal e a revoga ou se lhe superpõe. A lei não pode, todavia, atribuição que é do Poder Legislativo, imiscuir-se, por via oblíqua, no Poder Normativo, ou estar-se-á ferindo o âmago deste poder, e mais, ferindo sub-repticiamente, como se os Tribunais, criando normas, não estivessem apenas repetindo o que está na lei.

A última lei da política salarial não merece esta censura... Realmente, limitando embora o Poder Normativo, menciona uma hipótese, a qual, uma vez realizada, permite a majoração do salário: o

aumento da produtividade.

6. LEGITIMIDADE DA SOLUÇÃO JURISDICIONAL

A Lei 6.708, de 30.10.79, foi publicada para que empregados e empregadores negociassem a "produtividade". Esta, pelo menos, a interpretação oficial, que faz tábula rasa do esoterismo do conceito fundamental que usou.

Isto, aliás, faz lembrar reparo que não se deve deixar em branco. Basta atentar às dificuldades que o conceito de produtividade
tem gerado para, pelo menos, duvidar seriamente da afirmação de
Antônio Lamarca, de que o Executivo e o Legislativo estão aparelhados tecnicamente para editar normas, o que não ocorreria com
os Tribunais. Pessoalmente não tenho dúvida de que os Tribunais
possuam ou possam possuir, se desejarem, instrumental suficiente
para editar normas mais perfeitas, porque limitadas a uma categoria
profissional e a determinada área.

Mas a Lei 6.708, aliada a outros fatores — dentre os quais talvez os mais importantes sejam a abertura política e a inflação — tornou agudos os conflitos coletivos, que estão sendo questionados, hoje, no Brasil, à luz da intervenção da Justiça do Trabalho.

Isto nos sugere o debate sobre a legitimidade mesma desta intervenção ou, em outras palavras, a legitimidade da solução juris-

dicional dos conflitos coletivos de trabalho.

Ensina Mario de la Cueva que a Justiça deve ser conquistada por aqueles que sofrem injustiça e insiste em que os trabalhadores não precisam de tutela do Estado e sim de sindicatos livres.

Com menos paixão, e não menor autoridade, diz Giuliano Maz-

zoni, em obra clássica:

"Que o sistema das relações coletivas de trabalho importe, através do instrumento típico do contrato, numa tendência a 'administrarse por si', sem ingerências externas, prova-o a intolerância de tal sistema, eminentemente variável e elástico, à inserção autoritária de normas estranhas ao complexo contratual" (Relações Coletivas de Trabalho, São Paulo, Rev. dos Tribunais, 1972, p. XIII e XIV, trad. de Antônio Lamarca).

"Nem sempre a intervenção legislativa inspirada em critérios de 'tutela' se deu conta da existência, na contratação coletiva dos vários níveis, de verdadeiras normas sobre a produção contratual, dirigidas para criar reservas de competência exclusiva ou de descentralização contratual, formas organizativas novas, formas de 'jurisdição privada' as quais constituem os alicerces de um novo ordenamento, que tem na autonomia coletiva o seu fundamento jurídico e, no contrato coletivo, o instrumento organizativo necessário às manifestações do novo direito coletivo. É lógico que quanto mais se estende a intervenção do Estado nas relações de trabalho, mais diminui a possibilidade de determinação e de desenvolvimento do direito em função da contratação coletiva.

"Se é verdade, como disse um filósofo, que chamamos de destino a tudo aquilo que nos limita, o destino das relações coletivas é constituído, então, pelos modos e pelas formas das intervenções estatais" (obra citada, p. XV).

A solução jurisdicional do conflito é solução pelo Estado, é heterocomando, preenchendo com normatividade não propriamente as lacunas do direito positivo, mas tentando aperfeiçoá-lo às mutações da vida econômica, no propósito de minorar a impotência do direito legislativo diante dos conflitos de trabalho.

Parece que a raiz mais profunda desta posição, em derradeiro hostil à composição jurisdicional, reside no fortalecimento da liberdade e da autonomia do sindicato.

Nem sempre, contudo, seus adeptos advertem em que ela convizinha ou em que ela pode ser aproveitada pelos que sustentam a "substituição de um sindicalismo de combate por um sindicalismo de ação contratual".

Este o magistério, entre nós, de Octávio Bueno Magano, em tese de concurso. Parte da mesma premissa de Mario de la Cueva ou Mazzoni, mas chega, salvo erro de interpretação, a conclusões ideologicamente contrárias. Sustenta que os sindicatos estão abandonando e, mais, devem abandonar, a postura de contestação e reivindicação, bem sintetizadas pelo dito de Samuel Gompers:

"Queremos mais e mais, aqui e agora", para seguirem novos rumos.

Textualmente: "Há uma outra razão a impedir o sindicalismo a novos rumos: a participação dele esperada na construção da sociedade industrial (...).

"Em conclusão, nos países industrializados, a participação dos sindicatos na organização da economia não mais se questiona. (...) Não há, pois, negar a tendência de ser o sindicalismo de contestação contrastado pelo sindicalismo de participação" (As Novas Tendências do Direito do Trabalho, São Paulo, LTr, 1974, p. 99 e seguintes).

Por estes e outros motivos variados, parte da doutrina infirma a solução jurisdicional. Vale notar que, nesta doutrina, há os que ne-

gam legitimidade à atuação do Judiciário como tal, tendo em vista suas características, mas sustentam a intervenção do Estado.

Este é o ensinamento de Ernesto Krotoschin. Após lembrar que a O.I.T. só chegou a recomendar o estabelecimento de organismos de conciliação voluntária e, ainda, que o problema da arbitragem obrigatória consiste em sua incompatibilidade com o direito de greve, diz que, quando o acordo (voluntário) não se pode conseguir de nenhum modo, "é preferível que o Estado, em caso de necessidade, cumpra com suas funções de ordem superior, usando para isso competências mais amplas que as de um simples poder administrativo arbitral. Quer dizer que se desloca a solução do conflito ao campo legislativo. Sabiamente, esta é a solução adotada, por ex., pela lei norte-americana Taft-Hartley (1947) — e zelosamente defendida pela Suprema Corte dos E. U. — que, uma vez fracassadas todas as tentativas de mediação previstas, deixa rédeas soltas às partes para que se mantenham em posição de luta, e só faculta ao presidente dos E. U. submeter ao Congresso um relatório (...). Também em outros países é frequente hoje em dia que os conflitos laborais inconciliáveis se trasladem ao campo legislativo. Deste modo se obrigam as partes a submeterem-se à vontade superior da sociedade inteira, expressada por seu órgão institucional competente, com maiores probabilidades psicológicas de acatamento do que as que existem quando o mandado provém de uma instância administrativa, cuja imparcialidade, com ou sem razão, poderia ser posta em dúvida mais facilmente" (Tendencias Actuales em el Derecho del Trabajo, Buenos Aires, Europa-América, 1959, p. 198 e seguintes).

A experiência brasileira, como se sabe, é outra. A solução do conflito coletivo, fracassada a negociação, dá-se por arbitragem obrigatória, através do Estado, e, neste, pelo Poder Judiciário. Dentre seus órgãos, confia-se o julgamento do conflito à Justiça do Trabalho.

Ninguém sustentou com mais elegância a legitimidade desta solução do que M. V. Russomano: "Excluída a possibilidade de prevenção ou de conciliação nada mais se pode atribuir ao Poder Executivo no que concerne à solução dos conflitos coletivos de trabalho. A partir desse ponto, tudo deve estar compreendido nos limites das atribuições do Poder Judiciário, que, como órgão apolítico, deve solucionar os conflitos de trabalho em todas as suas modalidades, assim como lhe cabe, tradicionalmente, resolver os outros conflitos que explodem na ordem jurídica nacional. Essa é a função precípua do Poder Judiciário e não existe outro órgão que melhor possa tranquilizar — por sua imparcialidade e por sua independência — o espírito das partes e a insatisfação do vencido" (Direito Sindical, Rio de Janeiro, Konfino, 1975, p. 247). Em abono da solução pela Justiça especializada, diz, com acerto, que "posto dentro da estrutura da Justica do Trabalho, o juiz muda de alma e passa a ter visão diferente das partes, do conflito em si mesmo e da própria vida" (p. 249).

Encerra o capítulo e o livro clamando:

"A sentença, sempre, é página arrancada da vida de algum homem. A sentença coletiva é página arrancada da história de um povo (...). Nós, juízes do século XX, viemos do povo, pois em seu seio nascemos e nos formamos. Para o fiel desempenho de nossa missão social, devemos continuar ao lado dele, sentindo-lhe o calor, o suor, a pulsação, o sofrimento. O verdadeiro juiz, neste final de século, é aquele que consegue incorporar na sua alma a alma coletiva, anônima e comunitária das multidões".

Preocupa, todavia, o fato de que as multidões, no Terceiro Mun-

do, são pobres.

Deverão os Juízes, no exercício do poder normativo, adotar a posição dos pobres? Julgarão eles com equidade se assim agirem?

Que se diria de um Juiz do Trabalho que fizesse suas as pa-

lavras de Tiago, o Apóstolo:

"Eia, ó ricos, chorai, soltai gritos, por causa das vossas desgraças iminentes. A vossa riqueza está corrompida e as vossas vestes estão comidas pelas traças (...). Vede: o salário que retivestes aos operários que ceifaram os vossos latifúndios clama de cima de vós e os gritos dos segadores entraram nos ouvidos do Senhor dos Exércitos".

De um tal Juiz se poderia dizer que é apolítico e imparcial?

De um Juiz que ignorasse esta realidade, de outro lado, se afirmaria que é sensível o suficiente para tentar dirimir um conflito coletivo de trabalho?

Que se espera então de um Juiz, travestido em legislador, mas imune às pressões — imparcial neste sentido — e ao contágio de virtuais orientações de natureza conjuntural do Poder Executivo?

Se fosse possível resumir em uma frase o que se pede de um Juiz, também seria viável sintetizar em poucas palavras o problema

enorme e misterioso da justica.

Parece que é relevante tenham os Juízes serenidade, contraposta à emotividade visceral dos conflitos coletivos. É indispensável que não tenham medo — pois alguém já disse que nenhum cidadão poderá dormir tranqüilo no dia em que os Juízes tiverem medo. É imprescindível que se lhes confira autoridade, que exercerão de modo a preservar, antes, a justiça, mas também, o próprio Poder Judiciário, cuja imagem, aos olhos do povo, ainda é emoldurada pela esperança e pela fé na Justiça.

A Justiça do Trabalho, de um modo geral, não desserviu à alta missão que a Lei Maior lhe confiou. Poderia fazê-lo melhor, pois afinal os Juízes são homens. Mas deve bastar-lhes, enquanto ho-

mens, a ânsia pela verdade e a busca da Justiça.