

AS FUNÇÕES DO PODER JUDICIÁRIO TRABALHISTA EM UM ESTADO FEDERAL.

1. O que é Federalismo? 2. Modos de Formação do Federalismo. 3. Características do Federalismo. 4. O Caso Brasileiro. 5. Repercussões na Organização do Judiciário Trabalhista. 6. Conclusão. 7. Bibliografia.

1. A intensa diversidade de regimes federados existentes faz com que não haja uma resposta exata para a questão formulada no enunciado supra. Não é raro, por conseguinte, que se tenha como resposta outra pergunta: "Mas de qual federalismo se está falando?"⁽¹⁾

De qualquer modo, pode-se situar que o federalismo é um regime de Estado que reúne ou desmembra estados, na tentativa de manter uma unidade diante das diversidades regionais existentes no território sobre o qual esse Estado busca manter sua soberania.

Da definição supra proposta, que evidentemente - como toda definição - está sujeita a reparos, já se pode identificar alguns aspectos identificadores de um regime federal.

Primeiro, o de que na federação existe um único estado soberano, denominado União. Os demais possuem algumas autonomias sobre determinados assuntos, mas nunca uma independência perante a União. Como dito por alguns autores, no caso de formação por concentração, a adesão de um Estado independente a uma federação significa o suicídio desse mesmo Estado.

⁽¹⁾ Essa observação é feita por Ludo Van Wauwe, apud Dallari, Dalmo de Abreu, O Estado Federal, São Paulo, Ed. Ática, p. 50.

O segundo, a existência de diversidades regionais, o que constitui fator de busca de autonomia e ao mesmo tempo é a própria razão de ser do federalismo. Assim, se não houver tais diferenças não há porque se pensar em federalismo, mas, por outro lado, se essas diferenças forem muito acentuadas não como se implementar, na prática, tal regime.

O terceiro, corolário do anterior, a busca de uma unidade dentro das diversidades.

E, por último, os modos pelos quais se podem formar as federações, ou seja, por concentração de Estados ou descentralização do poder de um Estado soberano.

Esse aspecto, por sua importância, será analisado no item seguinte.

2. O federalismo é uma idéia que visa a solucionar problemas de duas ordens. Primeiro a de Estados soberanos que, por interesses sócio-político-econômicos, tencionam unir-se para formar um único Estado e, segundo, o de um Estado soberano que, sofrendo pressões sócio-político-econômico-culturais de certas regiões sobre as quais mantém autoridade, precisa impedir que essa situação acabe por motivar o desmembramento dessas regiões em novos e soberanos Estados.

Sob o primeiro prisma há um interesse maior dos estados que se unem. Esse interesse deve ser realmente relevante porque ao se unirem os estados abdicam de sua própria soberania. Embora mantenham pontos de autonomia, tanto legislativa quanto administrativa, o fato é que esses estados deixaram de ser propriamente um Estado para serem componentes de um outro Estado, o Estado federado.

Sob o segundo, cabe dizer, que ao se descentralizar o poder, o Estado não abre mão de sua soberania.

É apontado como exemplo do primeiro caso os EUA e do segundo, o Brasil:

"Quando se promoveu a criação do Estado norte-americano, havia treze unidades independentes e soberanas, com suas características e seus interesses próprios. Através da federação surgiu a União, que era expressão de uma unidade, representando a criação de um poder central com autoridade sobre as treze unidades, mas, ao mesmo tempo, preservando a individualidade de cada uma delas. Houve, aí, um movimento centralizador.

No Brasil ocorreu o inverso. Partiu-se da existência de uma unidade com poder centralizado e se distribuiu o poder político entre várias unidades, sem eliminar o poder central. Cada uma dessas unidades, que era apenas uma subdivisão administrativa chamada Província, recebeu uma parcela de poder político e a afirmação formal de sua individualidade, passando a denominar-se Estado. Aí o movimento foi centralizador."⁽²⁾

Esses modos de formação do federalismo não pressupõem, no entanto, que aja um único ou certos números de federalismo. Na verdade, não existem sequer dois tipos iguais dentre os federalismos conhecidos. Daniel J. Elazar⁽³⁾ aponta dezoito Estados cuja constituição é federativa, nos quais, em virtude da diversidade, aparecem várias denominações para as unidades federadas: "Estados, cantões, províncias, semicantões, repúblicas, repúblicas autônomas, territórios, distritos federais..."

⁽²⁾ Dallari, Dalmo de Abreu, ob. cit., "O Estado...", p. 52.

⁽³⁾ *The Role of Federalism in Political Integration*, apud Dallari, ob. cit., "O Estado...", p. 50.

De qualquer modo, existem pontos em comum entre essas organizações, o que permite que se possa identificá-las como federações. Quais características seriam estas? É o que se verá a seguir.

3. Em primeiro lugar, deve haver uma manifestação livre de vontade para se compor uma União. Dessa união nasce um novo Estado e, conseqüentemente, aqueles que livremente se uniram perdem a condição de Estados⁽⁴⁾.

Como é formado um novo Estado a base jurídica da federação é uma constituição e não um tratado.

Em razão da característica anterior, na federação não há a possibilidade de secessão, por meios legais.

Além disso, ainda como corolário da base jurídica constitucional, somente o Estado federal, a União, tem soberania. O que se reserva às unidades federadas é uma autonomia limitada. A autonomia, em si, é uma idéia abstrata, que comporta, por isso, várias concretizações, a ponto de dizer-se que não existem duas autonomias iguais. No entanto, há algo em comum em todas elas, o que permite sua conceituação pelo que lhe é essencial. Para o prof. Dalmo de Abreu Dallari, é comum em todas autonomias:

a) esfera própria e exclusiva para exercício do poder normativo;

b) não há delegação. O poder normativo advém da constituinte, ou seja, a esfera de competência

⁽⁴⁾ "No caso norte-americano, como no brasileiro e em vários outros, foi dado o nome de Estado a cada unidade federada, mas apenas como artifício político, porquanto na verdade não são Estados." (Dallari, Dalmo de Abreu, Elementos de Teoria Geral do Estado, São Paulo, Saraiva, 1995, p. 218.

normativa é definida na constituição do estado federal. Esse poder, aliás, não pode ser subtraído das unidades pela União porque não foi a União quem o concedeu;

c) o poder autônomo não é hierarquizado. Ninguém manda mais que ninguém (União, Estados e Municípios). Não se manda mais, manda-se em outra coisa. As leis, por isso, não se hierarquizam (leis federais, leis estaduais, leis municipais). O que há são competências específicas, pré-estabelecidas na Constituição.

Além disso, a autonomia possui desdobramentos de ordem política, legislativa, administrativa e financeira.

Politicamente, a unidade se organiza, inclusive sob o aspecto da governabilidade (nos EUA há vários partidos políticos estaduais e até municipais). Além disso, a unidade estabelece suas próprias prioridades.

Sob o aspecto legislativo, a unidade pode elaborar sua própria constituição, tendo à vista a esfera que lhe é conferida pela constituição federal. Além disso, pode fazer suas próprias leis, para determinados assuntos.

Administrativamente, a unidade organiza, livremente, seu aparato burocrático. Segundo relato de Dalmo Dallari, a Constituição federal, por exemplo, não padronizou a organização administrativa no âmbito das unidades. O que ocorreu foi uma padronização determinada por leis federais, que são, por isso mesmo, inconstitucionais. Além disso, há pouca criatividade para organização, e as unidades se repetem.

Financeiramente, é possível às unidades exercer atividade política e administrativa com recursos

próprios, além de ter liberdade na aplicação desses recursos.

Outra característica, de certa forma já mencionada, é a de que as atribuições da União e das unidades são fixadas na Constituição federal, por meio de distribuição de competências. Explica Dalmo Dallari⁽⁵⁾ que "Modernamente, tornou-se comum a atribuição de competências concorrentes, ou seja, outorga de competência à União e às unidades federadas para cuidarem do mesmo assunto, dando-se precedência, apenas nesse caso, à União".

Aponta-se, ainda, como característica do Estado federado a atribuição de renda própria a cada esfera de competências.

Outra característica importante refere-se ao poder político. Este é compartilhado pela União e unidades federadas. Do governo federal participam unidades e povo, o que se viabiliza pela implementação do sistema bicameral (Senado e Câmara dos Deputados). O Senado é o órgão de representação das unidades, normalmente composto por um mesmo número de representantes de cada unidade. Na Câmara dos Deputados é o povo que se faz representar.

Finalmente, aparece a questão da cidadania. Os direitos básicos da cidadania são fixados pela Constituição federal. As unidades podem ampliá-los, nunca restringi-los. A cidadania, portanto, refere-se à União, não às unidades.

4. Como já se referiu, a formação do Estado Federal brasileiro foi resultado de um processo descentralizador do poder político. Mas, como já dito também, não há determinados, mas ilimitados tipos de federalismo, razão pela qual dizer qual foi o modo pelo qual

⁽⁵⁾ Ob. cit., "Elementos...", p. 219.

se forma um federalismo, movimento centralizador ou descentralizador, não identifica, ou ainda melhor, não particulariza o objeto estudo, qual seja, o federalismo brasileiro.

Mister, portanto, que se retomem as origens históricas desse movimento.

Dalmo de Abreu Dallari⁽⁶⁾ demonstra que tanto a idéia da República quanto a do federalismo no Brasil se formaram diante de grande diversidade de opiniões e interesses, tendo como único fator de equilíbrio a recusa à Monarquia. Esses fatores divergentes fizeram com que a federação, apesar de formalmente concretizada, não eliminasse, ou melhor, trouxesse dentro de si o germe das divergências político-sócio-econômicas que se fixaram no âmbito das províncias e, posteriormente, nos Estados federados.

Na formação da federação brasileira, as oligarquias que detinham o poder regional, nos estados menos desenvolvidos, que inicialmente era contra a organização da federação, concordaram com o novo sistema desde que pudessem ter maior parcela de decisão no governo federal. Os estados mais ricos "logo passaram a dar mais atenção aos seus interesses diretos e, não necessitando de recursos federais, procuraram sobretudo preservar sua autonomia política"⁽⁷⁾.

Assim, formou-se, na visão de Dalmo de Abreu Dallari⁽⁸⁾ o federalismo brasileiro. As lideranças políticas dos estados mais ricos, procurando manter a sua hegemonia interna e as regiões menos desenvolvidas, buscando uma maior participação no controle do poder central

⁽⁶⁾ A República dos Oligarcas, Revista USP, set/out/nov/1989, p. 13.

⁽⁷⁾ Dallari, Dalmo de Abreu, ob. cit., "A República...", p. 18.

⁽⁸⁾ Ob. cit., "A República...", p. 18.

(federal). Tudo, no entanto, em busca da defesa de interesses de oligarquias regionais e não em proveito de suas populações respectivas. Formou-se, assim, a "república das oligarquias"⁽⁹⁾ e um federalismo sem objetivos definidos.

5. Segundo observa Michel Temer⁽¹⁰⁾ :

"Como decorrência da forma federal de Estado, a Justiça se biparte em federal e estadual".

A divisão é feita tendo em vista a solução de litígios que envolvam o trato de questões locais, em que não se verifique interesse da União.

Na Federação, negócios locais, assim definidos pela Constituição são legislados e executados por órgãos locais. Também são solucionados por Judiciário local.

A Justiça federal leva em conta, basicamente, o figurante na relação processual ou, então, a matéria questionada."

Organização Judiciária e direito material não se vinculam, necessariamente. Em outras palavras, para se aplicar o direito material do trabalho, não seria preciso, obrigatoriamente, criar-se uma organização judiciária de âmbito federal para sua aplicação. As organizações judiciárias nas unidades federadas julgam, normalmente, várias outras questões em que se requer a aplicação de leis federais.

Ao se integrar a Justiça do Trabalho, como órgão do Poder Judiciário da União - o que foi determinado pela Carta de 46 (art. 94) e concretizado pelo Decreto-lei n. 9.777, de 9 de setembro de 1946 - revelou-se, a importância que o governo federal deu à questão trabalhista, para efeito de neutralizar a aplicação

⁽⁹⁾ Idem, p. 18.

⁽¹⁰⁾ Elementos de Direito Constitucional, São Paulo, RT, 1989, p. 176.

localizada - por meio de interpretações, em cada unidade da federação - do direito trabalhista, especialmente, em razão do poder normativo conferido aos Tribunais Regionais.

Assim, com os recursos ordinários das decisões normativas proferidas pelos Tribunais, para um órgão de cúpula, o Tribunal Superior do Trabalho, buscou-se dificultar a criação normativa diferenciada nas unidades da federação.

Todavia, esse controle não se exercita, plenamente, pois uma vez inserido no processo tem que respeitar as regras básicas da jurisdição, dentre elas a inércia do julgador. A uniformização da jurisprudência, portanto, esta vinculada à criatividade dos sindicatos suscitantes dos dissídios coletivos, em que se exercem o poder normativo. Isto é: o Tribunal Superior do Trabalho não pode, "sponti propria", ampliar as garantias trabalhistas nas regiões em que os sindicatos não sejam atuantes ou que não tenham a mesma criatividade no requerer que outras entidades sindicais. Por isso, outro instituto, paralelo ao recurso ordinário, foi criado, qual seja, o precedente normativo. Os precedentes normativos, explicitados publicamente em um rol, fornecem aos sindicatos de todas as unidades da União uma fórmula para elaborarem suas reivindicações junto aos Tribunais, já sabendo, aliás, o que podem auferir junto ao Tribunal Superior do Trabalho, em eventual recurso.

Mesmo assim, a pretensa uniformização pode não ocorrer, porque o recurso é remédio processual que a parte dele se utiliza ou não, segundo sua única vontade. Assim, se uma decisão normativa do Tribunal Regional do Estado do Rio Grande do Sul confere aos portuários daquele Estado, por exemplo, uma estabilidade no emprego de 90 (noventa) dias, devido uma crise generalizada - nacional - nas exportações, o que estaria gerando um risco iminente de

desemprego e o Sindicato das Empresas de transportes marítimos não recorre de tal decisão, estaria criada uma regra jurídica trabalhista, sobre a qual o TST não teria tido acesso na discussão e assim tantas outras menos importantes, que normalmente ocorrem.

Dessa forma, o poder normativo da Justiça do Trabalho funciona, apesar dos freios que lhe são impostos pelo recurso ordinário e os precedentes do TST, como um legitimador das diferenças regionais no que se refere às relações de emprego, na ausência de poder negocial dos sindicatos.

Os acordos e convenções coletivas, igualmente, criam normas jurídicas que respeitam as peculiaridades regionais, abalando, decisivamente, a disposição constitucional que estabelece que compete, exclusivamente, à União, legislar sobre Direito do Trabalho. Evidentemente, as normas mencionadas, oriundas do poder normativo e de acordos e convenções coletivas, não são leis em sentido estrito, mas a elas se equiparam porque cuidam de uma situação genérica, embora em âmbito limitado, e fixam regras para regulá-la. Bem verdade, também, que quando a Constituição trata de normas trabalhistas, deixa claro que suas disposições são de caráter mínimo, não inviabilizando que outras regras fixem maiores garantias aos trabalhadores.

De qualquer modo, demonstra-se equivocado dizer que o Brasil possui um direito material do trabalho único, pois, no sistema mencionado, pululam as diferenciações de uma unidade para outra na federação, dependendo da consciência social - peculiaridades locais - e jurídica dos juizes de cada regional e mesmo da força e organização dos sindicatos que se localizam em cada unidade e mesmo em cada município.

Além disso, nas negociações coletivas e mesmo nas decisões normativas existe uma espécie de jogo de pesos e contrapesos, pelo qual algumas garantias são dadas em compensação de não ter sido possível a conquista de outras e que essa relação se movimenta de forma pendular, com o passar dos tempos, dependendo das conveniências e possibilidades sócio-econômicas de cada região, a cada momento distinto.

Andou bem, por isso, o Eg. TST ao aventar, recentemente, a possibilidade do cancelamento de vários de seus precedentes normativos em dissídios coletivos.

6. O Brasil autoproclama-se um Estado federal e isto está posto na Constituição da República como uma de suas cláusulas pétreas, ou seja, como um de seus fundamentos que não podem ser suprimidos nem alterados em hipótese alguma. Sendo assim, há de se dar o alcance que tal situação merece, em vias práticas e não meramente ilustrativa. Dizer que o Brasil é um Estado federal significa dizer que se reconheceu que o território brasileiro é composto de realidades distintas, cuja regulação, portanto, precisa respeitar. Verdade, que no sistema federal, algumas matérias são reservadas para a competência da União, por serem consideradas questões relevantes para manutenção da reunião das unidades federadas, no entanto, no que se refere às relações de emprego, apesar da disposição constitucional que previu a competência exclusiva da União, para legislar sobre matéria trabalhista, isso somente ocorre em caráter mínimo, ou seja, para efeito de assegurar uma espécie de estatuto mínimo do trabalhador. Nada impede, como de fato ocorre, que melhores condições de trabalho sejam estabelecidas. Isso se faz pelos próprios interessados, mediante estipulação em contratos individuais ou instrumentos normativos, frutos de negociação

coletiva (acordo ou convenção coletiva de trabalho), ou mesmo por atuação do poder normativo da Justiça do Trabalho, apesar da pretensão generalizante contida na possibilidade de recurso das decisões normativas para o Tribunal Superior do Trabalho que a todos os casos, das diversas regiões do país, julga conforme um rol de precedentes normativos.

Os Tribunais Regionais do Trabalho estão próximos às peculiaridades de sua região, no ato de aplicação da lei, "complementando, em vista das circunstâncias sociais concretas e atuais, a função legislativa"⁽¹⁹⁾.

Neste sentido, a proposta de criação de efeito vinculante das decisões do Supremo Tribunal Federal atenta contra uma das cláusulas pétreas das Constituição da República brasileira, a forma federativa do Estado e só por esta razão tal proposta sequer poderia ser formulada, nos termos do que dispõe o parágrafo 4o., do artigo 60, da mesma Constituição.

O grande desafio brasileiro é levar a efeito todas as conseqüências de se ter proclamado um Estado federal, até porque não tendo isto sido fruto de uma união de Estados independentes ou fórmula mágica para se manterem juntos "Estados" que estavam prestes a se declarar independentes, que, portanto, já tinham força para reivindicarem competências exclusivas e respeito a suas peculiaridades, falta autenticidade à forma federativa brasileira. A grande prova disso é que as questões jurídicas e políticas no Brasil são sempre tratadas de maneira generalizante e pouco se levanta quanto a elas a questão do federalismo que impõe características próprias, como visto. De qualquer modo, a base fática para a manutenção de um federalismo no Brasil existe, qual seja, as grandes

⁽¹⁹⁾Dallari, Dalmo de Abreu, ob cit., "O Poder...", p. 68.

diversidades regionais, e, por isso, é que se faz imperiosa a defesa desse tipo de organização, mas trazendo junto as conseqüências que lhe forem pertinentes.

7. Bibliografia.

DALLARI, Dalmo de Abreu, A República dos Oligarcas, Revista USP, set/out/nov/1989.

DALLARI, Dalmo de Abreu, Elementos de Teoria Geral do Estado, São Paulo, Saraiva, 1995.

DALLARI, Dalmo de Abreu, O Estado Federal, São Paulo, Ed. Ática.

DALLARI, Dalmo de Abreu, O Poder dos Juizes, São Paulo, Saraiva, 1996.

LIMA, Alcides de Mendonça, Processo Civil no Processo Trabalhista, São Paulo, LTr, 1983.

MALTA, Christóvão Piragibe Tostes, Prática do Processo Trabalhista, São Paulo, LTr, 1993.

TEMMER, Michel, Elementos de Direito Constitucional, São Paulo, RT, 1989.