

Intervenção Legislativa e Negociação Coletiva de Trabalho: Necessidade de Compatibilização.¹

por João de Lima Teixeira Filho²

O eminente Confrade EUGÊNIO ROBERTO HADDOCK LOBO submete à apreciação dessa Augusta Casa INDICAÇÃO nº 03/94 através da qual preconiza:

"a necessidade de compatibilizar-se a intervenção legislativa do Estado, no campo das relações individuais e coletivas do trabalho, ainda que em menor grau de intensidade, com fórmulas alternativas de composição desses conflitos de interesses, inclusive o impropriamente denominado CONTRATO COLETIVO DE TRABALHO, que complementaria as regras mínimas de tutela do trabalhador, sem contudo, eliminá-las, tal como idealizado pelo Ministro do Trabalho, Walter Barelli."

A matéria afluída é da maior atualidade e importância, não pelo **nomen juris** com que se propagou - contrato coletivo de trabalho -, mas pela necessidade de reformulação do **modelo** dentro do qual evoluem as relações de trabalho no Brasil.

A instigação proposta pelo emérito juslaboralista está em como melhor ajustar à realidade presente o **modelo** delineado pela Consolidação das Leis do Trabalho, em um cenário cujos principais referenciais já não mais se fazem presentes.

O Brasil, de há muito, deixou de ser um país predominantemente agrícola. Tornou-se uma economia de alta complexidade e assiste, na últimas duas décadas, ao surgimento de entidades sindicais dotadas de indiscutível representatividade para bem defender os interesses gerais e abstratos da categoria profissional, valorizando-os na prática negocial livre e direta entre os próprios interlocutores sociais. Em razão dessa marcha evolutiva, a principal fonte de produção de condições de trabalho deixou de ser a lei, passando progressivamente a sê-lo a negociação coletiva.

¹ Parecer submetido ao Plenário do Instituto dos Advogados Brasileiros - IAB, em sessão realizada no dia 15.06.94, tendo sido aprovado com apenas dois votos contra.

² Advogado Trabalhista no Rio de Janeiro. Membro da Academia Nacional de Direito do Trabalho. Professor de Direito do Trabalho do Curso de Pós-Graduação *lato sensu* da Universidade Estácio de Sá, RJ. Ex-Secretário Nacional do Trabalho do MTPS e Consultor Jurídico do Ministério do MTA.

É exatamente esse crescimento consistente da vertente autônoma que explica a ênfase constitucional dispensada às relações coletivas de trabalho a partir de 1988. A interpretação sistemática de vários dispositivos constitucionais aponta a negociação coletiva como a forma mais eficaz e democrática de composição dos conflitos entre capital e trabalho. Tanto isto é fato que o próprio direito de ação, via processo de dissídio coletivo, está subordinado ao insucesso da negociação coletiva (art. 114, § 2º, da CF).

Aliás, o Eg. Tribunal Superior do Trabalho sabiamente captou o realce constitucional da negociação coletiva ao editar a Instrução Normativa nº 4/93, fixando uma série de pré-requisitos para que a lide coletiva possa vir a ser regularmente ajuizada. Vale dizer, o dissídio coletivo já não é hoje o meio fácil de acobertar conflitos trabalhistas, internalizando-os no Estado, mas o instrumento de que as partes só podem se valer em derradeira alternativa, quando realmente exauridas tentativas reais de autocomposição e superadas as possibilidades de mediação e arbitragem, esta última referida até mesmo no art. 114, § 2º, da Constituição

Outra significativa mudança diz com o direito de greve. Como forma legítima de pressão para tornar efetivo o diálogo social, o direito de greve tornou-se amplo constitucionalmente, embora não ilimitado, como qualquer direito fundamental, individual ou coletivo. A nova lei de greve - nunca é demais recordar - foi a única que, após a Carta de 88, resultou de acordo político do qual participaram todos os partidos com representação no Congresso Nacional. A nação assistiu, assim, à substituição da chamada de "Lei anti-greve" (Lei nº 4.330/64) por uma lei (Lei nº 7.783/89) que pressupõe a maturidade dos titulares do direito em seu regular exercício e que estipula salvaguardas para a comunidade de modo que os serviços indispensáveis ao atendimento de suas necessidades inadiáveis não sofram solução de continuidade.

No campo sindical, transformações de monta são notadas, tanto que essa Augusta Casa aprovou recentíssimo Parecer da lavra do eminente SÉRGIO FERRAZ propugnando a adoção do princípio da liberdade sindical³. Não sendo pertinente, nesta oportunidade, uma análise exaustiva das significativas mutações por que passou o movimento sindical brasileiro, basta destacar, para os efeitos deste parecer, o surgimento das Centrais Sindicais. Estas entidades de cunho passaram a desempenhar forte papel protagônico, seja coordenando sindicatos municipais, federações estaduais ou mesmo recebendo a adesão de confederações nacionais, seja na interlocução com o Governo Federal e o Congresso Nacional, em assuntos de interesse dos trabalhadores. À guisa de exemplo deste **fato relevante e inescandível**, vale registrar que a representação dos trabalhadores no Fundo de Desenvolvimento Social é atribuída, nominalmente, às três maiores Centrais Sindicais pela Lei nº 8.677, de 13.07.93. Aliás,

³ Parecer de 24.01.94, exarado na Indicação nº 47/93, de autoria de EUGÊNIO ROBERTO HADDOCK LOGO. Síntese publicada na "Folha do IAB", Nº 18, MAR-ABR/94, PÁG. 2.

como já tivemos a oportunidade de salientar⁴, a participação de empregados e empregadores em órgãos colegiados, a partir da Carta de 88, em obediência ao disposto no seu art. 10, é assegurada às "centrais sindicais e confederações nacionais", no Conselho Curador do FGTS (art. 3º da Lei nº 8.036/90), no Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (art. 18 da Lei nº 7.998/90), no Conselho Nacional de Previdência Social (art. 3º, § 2º, da Lei nº 8.213/91), no Conselho Nacional de Seguridade Social (art. 6º, § 4º, da Lei nº 8.212/91) e no Conselho Gestor do Cadastro Nacional do Trabalhador (art. 65, da Lei nº 8.212/91).

Mesmo com os riscos que toda síntese encerra, estes são os referenciais de nossos dias para o campo das relações de trabalho. O que fazer, diante destes fatos, que não guardam similitude com o cenário da época em que começaram a brotar as leis trabalhistas no Brasil ?

Esta é a pergunta que inquieta o espírito do juslaboralista e não a idéia do contrato coletivo de trabalho, figura órfã a quem se atribui uma capacidade transformadora que, por si só, efetivamente não possui. Pretender que o contrato coletivo de trabalho possa resolver todas as complexidades que os estudiosos criticam no modelo atual de relações de trabalho, corresponde - se me permitem a comparação - querer fazer com que o rabo sacuda o cachorro...

Está visto, pelos fatos acima relatados, que a relação capital/trabalho no Brasil passou por mudanças substanciais, fisionômicas e de conteúdo, atingindo especialmente o tripé que sustem a sua dimensão autônoma: sindicato, negociação coletiva e direito de greve.

O problema que se coloca está, a nosso ver, correlacionado com a distribuição do papel protagônico ou coajuvante que se atribua, de um lado, àqueles três elementos autônomos, cada qual de per si, e à presença do Estado na determinação heterônoma de condições de trabalho, de outro. Não se trata, absolutamente, de um antagonismo entre as vertentes da autonomia e da heteronomia no Direito do Trabalho.

Afinal, como acentuou AMERICO PLÁ RODRÍGUEZ, com a habitual proficiência, "em todo o Direito do Trabalho há um ponto de partida: a união dos trabalhadores; e há um ponto de chegada: a melhoria das condições dos trabalhadores. Direito individual e direito coletivo do trabalho são apenas caminhos diversos para percorrer o mesmo itinerário."⁵

⁴ "A Organização Sindical na Constituição Federal de 1988", in Revista de Direito do Trabalho, nº 82, jun/93, Ed. RT, São Paulo, pág. 55.

⁵ "Princípios de Direito do Trabalho", Trad. Wagner Giglio, Ed. LTr, São Paulo, 1978, pág. 24.

O eminente juslaboralista EUGÊNIO ROBERTO HADDOCK LOBO, autor da Indicação, assevera, com total pertinência, que o Estado ocupou espaços que hoje talvez não mais se justifiquem em razão da presença de sindicatos e da pujança demonstrada no exercício da negociação coletiva. Os trabalhadores já não se ressentem da necessidade da mesma presença do Estado, como na década de 30, na medida em que os atores sociais da atualidade são capazes e representativos para proceder a tecitura das condições de trabalho ajustadas à sua própria realidade. Portanto, a presença do Estado não deve retrair a do sindicato, pois, como assinala, com propriedade, ANTÔNIO ÁLVARES DA SILVA, "os sindicatos representaram a reivindicação que o trabalhador individualmente não era capaz de empreender".⁶

O que não é possível admitir é a retirada de normas protetivas do trabalhador sem que permaneça um núcleo de garantias mínimas e sem que existam os mecanismos de veiculação e de defesa de seus interesses, como são, por excelência, os sindicatos. E a contrapartida é verdadeira: a intervenção legislativa não pode se dar com tal intensidade que os sindicatos acabem por abdicar das funções justificadoras de sua existência.

Daí EVARISTO DE MORAIS FILHO destacar o surgimento de "tendências no sentido de maior liberdade e autonomia na vida sindical, com um mínimo de intervenção do Estado, que deixa de ser o elemento propulsor e controlador, para se transformar num mero assistente orientador, discreto, e não ator único. É preciso devolver o social aos temas do trabalho, abandonando um pouco mais o econômico e o político. Ou, como escreve Jacques Le Goff, inspirado em Delors: ' 1º - O Estado deve restituir à sociedade as prerrogativas e responsabilidades que lhe pertencem e cessar de monopolizar as intervenções sociais. Deve reencontrar seu papel de **regulador do jogo social**, abandonando sua pretensão de tudo regular. 2º - Mas, diferentemente do Estado regulador do tipo liberal, o Estado tal como o vê Delors, deve ser um **indicador**, um **animador** se não um **piloto da mudança**. Se ele se retira, o faz de modo ativo'." ⁷

WASHINGTON LUIZ DA TRINDADE aprofundou estudos, com incursões no direito comparado, a respeito do que qualificou de alta "**taxa de governação**" no estabelecimento de condições de trabalho. Nesta magnífica investigação, constata o mestre baiano que, com a mudança do eixo do Direito do Trabalho para a contratação coletiva, "evita-se, além dos males da intervenção do Estado, paternalista e totalizante, o inconveniente a que Roberto Pera chama de o "asmático processo legislativo", sempre atrasado em relação ao dinamismo crescente da relações industriais que exigem e não esperam pela solução dos reajustes, das acomodações, das retificações de que precisam sindicatos e empresas, em frente ao fenômeno da precibilidade da

⁶ "Contratação Coletiva", in Revista de Direito do Trabalho, nº 82, jun/93, Ed. RT, São Paulo, pág. 8.

⁷ "Tendência do Direito Coletivo do Trabalho", in Relações Coletivas de Trabalho, Coord. João de Lima Teixeira Filho, Ed. LTr, São Paulo, 1989, pág. 35.

norma laboral. O fenômeno, estudado por Louis Dechatelet, acaba por encontrar na negociação coletiva a fonte imediata da criação do Direito e mais adequada a essa perecibilidade que, constantemente, ataca a lei trabalhista, deixando uma lacuna por algum tempo, enquanto outra lei asmaticamente não se elabora, para substituir o texto que perdeu a eficácia, vale dizer, perdeu a "carga de decisão social" ou se converteu, se nos permitem, em remédio cuja validade está vencida".⁸

Em outra excelente abordagem comparativa, OSCAR ERMIDA URIARTE descortina uma "tendência ao comportamento autônomo" na América Latina, o que leva "à constatação de que a atitude **regulamentarista** não conseguiu dominar eficazmente a realidade social, gerando uma significativa brecha entre os fatos e a realidade social (...), fenômeno que alguns juslaboralistas latino-americanos denominam de **crise de autenticidade** ou de **tara de inanição** da legislação"⁹.

Portanto, nem a tutela legal do trabalho pode sufocar a fonte autônoma de produção de condições de trabalho, nem o Estado deve se substituir aos sindicatos, avocando a si a solução de conflitos que não mais lhe cabe resolver, nem a capacidade de autoregulação deve suprimir garantias legais imperantes para trabalhadores desassistidos de sindicatos autenticamente representativos.

Não se trata, pois, de preconizar a desregulamentação do Direito do Trabalho. Trata-se, isto sim, até em consideração ao **princípio de valorização da negociação coletiva de trabalho**, de fazer refluir para este **forum** privilegiado de entendimento dos agentes sociais a regulação de seus legítimos interesses. Negar à negociação coletiva a capacidade de avançar no campo social equivale a esvaziar de sentido o sindicato.

Por isto, o novo modelo de relações de trabalho há de considerar o matizado cenário social deste país-continente, o diferente estágio de desenvolvimento das entidades sindicais e os diferentes níveis da prática negocial pelos interlocutores sociais. Para tanto, a estruturação do modelo deve assimilar a existência de normas de distintas categorias:

- 1^a - normas de ordem pública;
- 2^a - normas dispositivas; e
- 3^a - normas autônomas, coletivas ou individuais.

⁸ "A Desestatização das Relações de Trabalho como Fundamento da Negociação Coletiva", *in* Revista LTr, nov/91, São Paulo, pág. 1.284.

⁹ "Las Relaciones de Trabajo em America Latina", *in* Critica & Comunicación nº 2, Oficina Regional da OIT para América Latina y el Caribe, Lima, Perú, 1991, págs. 8 e 9.

Nessa concepção, incumbe ao Estado, pela via legislativa, lançar o núcleo de proteção ao trabalhador, composto de normas fundamentais, realmente de ordem pública, indisponíveis pelo trabalhador, individual ou coletivamente. Tais normas, por princípio, não constituem óbice ao salutar exercício da negociação coletiva, inegavelmente o *forum* mais qualificado para a determinação das condições de trabalho. Entre as normas de ordem pública estariam, por exemplo, as que fixam a duração máxima de trabalho, o salário mínimo, os períodos de repouso obrigatório, as condições ambientais de trabalho, a fiscalização do trabalho, que, ao lado da política de formação profissional, da política de emprego e do seguro-desemprego delimitam o arcabouço geral da Administração do Trabalho, a cargo do Ministério do Trabalho.

As normas dispositivas constituem o segundo estágio anelar de proteção ao trabalhador. Preferentemente editadas pelo Estado para dar executoriedade a um instituto jurídico, sem o timbre de ordem pública, tais normas admitem disciplinamento autônomo distinto, preferencial, através da negociação coletiva, e só se tornam operantes quando o acordo ou a convenção coletiva de trabalho forem silentes a respeito ou inexistentes para determinada categoria. Por essa via, os atores sociais poderão evoluir, postando-se mais para o lado da autonomia ou da heteronomia, conforme haja maior ou menor representatividade sindical e densidade negocial coletiva. Vale dizer, a rigidez da lei cede lugar à possibilidade de modelagem consensual dos institutos trabalhistas através da negociação coletiva, que é protagonizada por um intérprete insuspeito, o sindicato. Só quando não houver convergência de vontades das partes ou quando estas forem silentes é que a lei atuará, mas vista como uma rede de proteção mínima para o trabalhador, na ausência de estipulação negociada. Portanto, estará com as próprias partes a capacidade de atuar na fonte primária de produção das regras trabalhistas, através da negociação coletiva.

Essa proposta de compatibilização do regime autônomo com o heterônimo, preferindo aquele a este, guarda sintonia com as desigualdades regionais deste país-continente, que convive com regiões em distinto estágio de desenvolvimento sócio-econômico. Esta diversificada situação acarreta, por sua vez, diferenciado estágio de amadurecimento do movimento sindical e da correspondente prática da negociação coletiva. Mas o modelo proposto tem a plasticidade necessária para adaptar-se a esse amplo arco de realidades nacionais, sem implicar desproteção para o trabalhador.

A terceira categoria de normas é fruto exclusivo do entendimento direto das partes, quer no plano coletivo, quer no campo individual. Quando as normas autônomas concernem à generalidade dos trabalhadores, fruto de diálogo social, erigem condições de trabalho no vazio da lei ou acima do mínimo indisponível, consagrado em norma de ordem pública. Quando a norma autônoma estiver confinada a interesse concreto e particularíssimo, produto de avença individual entre o trabalhador e seu empregador, sua validade depende da avença não arrostar as normas autônomas coletivas, as normas dispositivas e as normas de ordem pública, às quais a vontade individual não pode se

contrapor.

Um modelo concebido dentro destas linhas gerais tem o condão de responder eficazmente aos novos desafios da relação capital-trabalho, pois não perde de vista os referenciais fáticos que condicionam o sucesso da concepção a ser estruturada¹⁰.

Precisamente por isto, a virtude maior do contrato coletivo de trabalho, verdadeiro "corpo sem rosto"¹¹, no dizer de AMAURI MASCARO NASCIMENTO, está em levantar a discussão sobre a necessidade de um novo **modelo** de relações de trabalho. O contrato coletivo de trabalho, por si só e independentemente da discussão sobre sua terminologia, não produzirá as consequências reformistas que se apregoa diante do modelo em vigor. É que o instrumento normativo, qualquer que seja o seu nome de batismo, será sempre **efeito** e não **causa** de descompassos da relação capital/trabalho.

Tal é a falta de clareza sobre a propalada figura do contrato coletivo de trabalho que, após exaustivos debates em circuitos fechados de televisão promovidos pelo ex-Ministro Walter Barelly, definiu-se o instrumento, na parte do "glossário" de obra recém-editada, como "a síntese do conjunto de medidas necessárias para a implementação de um sistema de relações de trabalho onde o contrato coletivo seja uma real possibilidade"¹². Trata-se, pois, de um círculo vicioso, onde um dos elementos da definição é a própria coisa que se tenta definir...

Por todo o exposto, nosso parecer não discrepa do entendimento sustentado pelo ilustre ex-Presidente dessa Casa ao preconizar a necessidade de compatibilização da interferência legislativa, reduzindo sua intensidade, com a ênfase na negociação coletiva, ampliando seu espaço de evolução, a fim de assegurar que as condições de trabalho, sem prejuízo das normas nucleares de ordem pública, sejam produto, cada vez mais, do assenso direto dos interlocutores sociais. O **modelo** que sumariamente esboçamos atende a essa preocupação, demandando, para tanto, reformulação legislativa.

Também estamos cônsonos com o autor da Indicação ao propor o encaminhamento de cópias "aos Ministros da Justiça e do Trabalho, à OAB/Federal, à OAB/RJ, ao Tribunal Superior do Trabalho, ao Tribunal Regional da 1ª Região, ao Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região, nas pessoas de seus respectivos Presidentes e Corregedores, aos líderes

¹⁰ V. nosso artigo "A Modernização da Relação de Trabalho através da Negociação Coletiva", in A Modernização da Legislação do Trabalho (obra coletiva), Ed. LTr, São Paulo, 1994, págs. 23/41.

¹¹ "Contrato Coletivo como Alteração do Modelo de Relações do Trabalho", in Revista LTr, fev/93, São Paulo, pág. 196.

¹² "Fórum Nacional sobre Contrato Coletivo e Relações de Trabalho no Brasil", Ed. MTb, Brasília, 1994, pág. 410.

da maioria e da minoria no Congresso Nacional, à Academia Nacional de Direito do Trabalho, à Associação Brasileira dos Advogados Trabalhistas (ABRAT) e à Associação Carioca de Advogados Trabalhistas (ACAT)."

É o parecer que submetemos à elevada consideração desse egrégio Plenário.

Rio de Janeiro, 27 de maio de 1994.

JOÃO DE LIMA TEIXEIRA FILHO.