



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI N.º 7.598-A, DE 2006 (Do Sr. Paes Landim)

Institui, no âmbito do Tribunal Superior do Trabalho, o controle concentrado do alcance e do sentido de norma de direito material ou processual do trabalho e dá outras providências; tendo parecer da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, pela rejeição (relator: DEP. SEBASTIÃO BALA ROCHA).

DESPACHO:

ÀS COMISSÕES DE:

TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO E
CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (MÉRITO E ART. 54,
RICD)

APRECIAÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II

S U M Á R I O

I - Projeto inicial

II - Na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público:

- parecer do relator
- parecer da Comissão

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O Tribunal Superior do Trabalho poderá proceder à uniformização de normas de direito material ou processual do trabalho mediante ação direta, declaratória do seu alcance e sentido.

Art. 2º Podem propor a ação direta declaratória:

I - o Ministério Público;

II - o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;

III - as entidades sindicais e de classe de âmbito nacional;

IV - a Advocacia-Geral da União.

Art. 3º É condição da propositura da ação tramitar em Tribunal Regional do Trabalho ação em que se objetive, em controle difuso, a interpretação da respectiva norma material ou processual do trabalho a ser submetida ao controle concentrado.

Parágrafo único. Proposta a ação direta declaratória será sustada a ação que objetive o controle difuso.

Art. 4º Ao julgar a ação direta declaratória, o Tribunal Superior do Trabalho emitirá, sobre a matéria, súmula especial sem caráter vinculante.

Art. 5º O Tribunal Superior do Trabalho disporá no seu Regimento Interno sobre a regulamentação da ação direta declaratória.

Art. 6º Revogadas as disposições em contrário, esta lei vigorará trinta dias após a regulamentação a que se refere o art. 5º.

JUSTIFICAÇÃO

O Tribunal Superior do Trabalho tem por principal função institucional a uniformização da interpretação dada pelos diversos Tribunais Regionais do Trabalho às normas jurídicas de direito material e processual, nos casos concretos submetidos ao seu julgamento.

A uniformização jurisprudencial, no entanto, somente pode ser realizada quando as ações judiciais em que são discutidas questões de direito controvertidas forem efetivamente submetidas à apreciação desta Corte Superior pela via recursal, o que, no mais das vezes, só ocorre vários anos após o ajuizamento de tais ações, haja vista o grande número de processos atualmente em trâmite na Justiça do Trabalho. Essa sistemática tem propiciado a proliferação de decisões díspares em relação à mesma matéria, acarretando um quadro de insegurança jurídica.

A ação de que trata o presente anteprojeto de lei visa exatamente a possibilitar ao Tribunal Superior do Trabalho declarar seu posicionamento, em tese, quanto ao alcance e ao sentido de determinada norma jurídica antes mesmo de as ações em curso na Justiça do Trabalho serem submetidas ao seu crivo pela via recursal. Pretende-se, com isso, impedir que sejam proferidas pelos Tribunais Regionais do Trabalho decisões conflitantes relativamente a matérias idênticas e, consequentemente, evitar a multiplicação de recursos de revista calcados em divergência jurisprudencial.

Sala das Sessões, em 29 de novembro 2006.

Deputado **PAES LANDIM**

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

I - RELATÓRIO

Trata-se de proposição que intenta criar mais uma via processual trabalhista – a “ação direta declaratória” de direito material e processual do trabalho –, cometendo ao Tribunal Superior do Trabalho – TST a respectiva competência, conforme regulamentação a ser procedida pelo próprio TST, em seu Regimento Interno.

Por meio desse instituto processual, o Nobre Signatário objetiva inverter a sistemática de uniformização de jurisprudência, possibilitando ao TST a emissão de súmula especial “quanto ao alcance e ao sentido de determinada norma jurídica antes mesmo de as ações em curso na Justiça do Trabalho serem submetidas ao seu crivo pela via recursal.” Para tanto, até que seja proferida a decisão do TST nesse “controle concentrado”, o Projeto estabelece que ficará suspenso o processo que estiver em curso no âmbito do Tribunal Regional.

Esgotado o prazo regimental, não foram recebidas emendas ao Projeto.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Em vista de uma cidadania cada vez mais consciente e exigente, o grande desafio das sociedades pós-modernas é assegurar o exercício dos direitos sem que o Judiciário fique cada vez mais abarrotado de processos, o que inviabiliza a efetividade de direito. Nesse sentido, o pensamento mundial tem evoluído para uma reforma do Poder Judiciário voltada para uma concepção mais verdadeira dos conceitos de acessibilidade e de efetividade de justiça.

Portanto, em prol da “real” possibilidade de exercício de direito (e não de restrição de acesso ao Judiciário), os sistemas jurídicos necessitam estar aparelhados com instrumentos processuais capazes de possibilitar a defesa desses direitos: novas formas de Ação para a *defesa coletiva* de direitos (mesmo individuais), por exemplo, encontram campo fértil na Justiça do Trabalho e evitariam milhares de processos repetitivos, principalmente no caso de empresas que são verdadeiras “clientes” nessa Justiça.

Na contra-mão da história, todavia, muitas vezes tenta-se resolver o problema da sobrecarga do Judiciário por vias transversas, *desconstruindo* o Direito, a exemplo de medidas que propugnam a supressão de direitos trabalhistas (se não há direito, não há o que reclamar); o estabelecimento do efeito de “coisa julgada” a procedimentos administrativos impostos às partes fora do Judiciário e a atribuição de eficácia de quitação para verba não especificada em recibo.

Da mesma forma, o Projeto em apreço também intenta solucionar de forma equivocada o problema da sobrecarga de ações judiciais, com a diferença que, em vez de um esvaziamento da busca pelo pronunciamento judicial, tenta-se cometer a um órgão do Judiciário Trabalhista um “super(ior) pronunciamento”, atribuindo-lhe um “super(ior) Poder”, segundo concepção que não se coaduna com os princípios democráticos que informam um Estado de Direito.

Com efeito, o que se propõe no Projeto, praticamente, é que o TST estabeleça a redação final da lei, isto é, o TST seria uma segunda Casa legislativa, mais uma câmara revisora, com o agravante de pertencer a outro Poder. Assim, o TST não estaria apenas dizendo que a lei não é lei. Na verdade, esse Tribunal Superior teria muito mais que o poder do próprio Supremo Tribunal Federal – STF, o qual declara a constitucionalidade de uma lei, porém, em princípio não a altera (apenas para salvá-la, no caso de constitucionalidade sanável, é que se adota a técnica da interpretação segundo a Constituição).

Por outro lado, ao contrário do argumentado em sua justificação, o Projeto não se presta ao combate da insegurança jurídica, e isso porque:

a) já existe no direito processual a medida adequada – o *incidente de uniformização de jurisprudência*, matéria prevista nos Arts. 476 a 479 do Código de Processo Civil – CPC, subsidiariamente aplicáveis pela Justiça do Trabalho; e

b) o TST já *emite súmulas* para uniformização de jurisprudências, mas isso não impede que continuem sendo proferidas decisões divergentes, *mesmo posteriores ao direito sumulado*: afora o fato de as súmulas não possuírem o efeito vinculante (o que é correto sob o ponto de vista constitucional, inclusive), o direito não é uma ciência exata. Assim, conforme pressupostos fáticos e probatórios que se desenham em cada caso concreto, há sempre a possibilidade de se discutir, em um

contencioso, a correta aplicabilidade de determinado direito – sumulado ou não. Aliás, é exatamente pelo debate do direito nos casos concretos, envolvendo as mesmas circunstâncias fáticas, que se reduz a possibilidade de novas controvérsias sobre a aplicação daquele direito, restringindo, até por decorrência de lógica, a possibilidade de decisões divergentes sobre a mesma matéria. Vale dizer: é muito maior a segurança jurídica decorrente dessa atual sistemática para a emissão de súmulas – que representam, após repetição de diversos julgamentos, o entendimento final do Tribunal sobre um *direito aplicável em sua concretude* – do que a segurança e uniformidade de julgamentos que se pretende obter com a emissão de súmulas “prévias” sobre um *direito em tese*.

O objetivo afinal declarado no Projeto é o de restringir a possibilidade recursal ao TST, impedindo-se que sejam proferidas decisões conflitantes, daí evitando-se a multiplicação de Recursos de Revista. Mas a medida tentada, como demonstrado, não impede que os Tribunais Regionais profiram decisões divergentes, passíveis de Revista pelo TST.

Ao que nos parece, o que o Projeto pretende, na verdade, é uma redução de seu papel como instância recursal e uma ampliação de seu *status* como instância extraordinária, quiçá aproximando-se, em termos de jurisdição especializada do Trabalho, às funções do Supremo Tribunal Federal – STF. Essa impressão não é causada apenas porque a medida não tem o mérito de obter a segurança jurídica declarada na justificação do Projeto. Corroboram essa percepção:

- a) a defesa, pelo já aposentado Ministro Ronaldo José Lopes Leal, do “controle concentrado do alcance e do sentido da norma trabalhista, que poderá ser proposto pelos mesmos entes legitimados para a ADIn, resultando da decisão uma súmula sem caráter vinculativo, mas estabelecida cinco ou seis anos antes da súmula tradicional” – negritamos (Disponível http://www.amb.com.br/portal/?secao=discurso_ronaldo_tst) ; e

- b) a manifestação do Ministro Vantuil Abdala, segundo o qual o TST, como instância superior (acima do duplo grau de jurisdição), destina-se, acima de tudo, em primeiro plano, à proteção do direito objetivo, à regularidade da aplicação da norma jurídica e à uniformização da jurisprudência, e “não à justiça do caso concreto”, ou à tutela do direito subjetivo (conforme obra citada por Carlos Henrique Bezerra Leite, em seu “Curso de Direito Processual do Trabalho”, 3^a ed., São Paulo : Ltr, 2005, pág. 585).

Todavia, com o máximo respeito, ousamos discordar: não vemos como o direito possa encerrar um fim em si mesmo, aliás, mais do que isso, a proteção do direito objetivo apenas deve subsistir enquanto servir, acima de tudo, à aplicação da justiça, à tutela dos direitos subjetivos.

É bem verdade que o duplo grau de jurisdição já estaria cumprido no âmbito dos Tribunais Regionais do Trabalho. Mas, de qualquer modo, sem que se perca de vista, inclusive, a sensível ampliação de competência da Justiça do Trabalho por força da Emenda 45, entre as Varas e as Turmas dos Tribunais Regionais do Trabalho, diferentemente da Justiça comum, não há divisão de competência em razão da matéria: todos os órgãos julgam, por exemplo, desde ações sobre horas extras e falta de anotação em carteira profissional até questões ligadas a *stock options*; julgam desde lides sobre justa causa por simples abandono de emprego até questões de assédio moral ou de outras circunstâncias tipificadas como crime. Enfim, como não existe uma especialização de matérias para apreciação das lides nos órgãos de primeira e de segunda instância na Justiça do Trabalho, muitas causas mais complexas são apreciadas sem a preocupação com a acuidade necessária e exigível à aplicação de justiça, até pela certeza de tratar-se de matéria que será *revista* pelo TST.

Portanto essa instância extraordinária – o TST – acaba mesmo sendo uma instância para bem cumprir a finalidade do duplo grau de jurisdição, combatendo-se eventuais arbitrariedades e ilegalidades e assegurando-se aos jurisdicionados maior excelência dos julgamentos. Daí por que, com o máximo de respeito pelas opiniões divergentes, não vemos o papel do TST de *uniformizar* a jurisprudência como sendo

uma missão isolada, mas como consequência natural de sua competência recursal (de *revisar*) e, ao assim proceder, guardar a legislação federal, no âmbito do Direito do Trabalho.

Não há mesmo equivalência entre a função *declaratória de constitucionalidade*, cometida ao STF, como guardião da Constituição Federal, e uma pretensa função *declaratória de lei*, a ser cometida ao TST, ainda que este represente uma instância extraordinária no âmbito da Justiça do Trabalho e, como tal, seja o guardião da legislação federal trabalhista, a ser aplicada de forma única em todo o território nacional.

Na estrutura orgânico-funcional do Poder Judiciário estabelecida pela Constituição Federal, o STF não é um Tribunal Superior, está acima dos Tribunais Superiores, com a missão magna de velar pela supremacia da Constituição: a vontade de qualquer Poder, o império de qualquer fato e circunstância não podem prevalecer sobre a Constituição, mas submeter-se à Lei Maior (a Constituição Federal), que é a garantia maior da defesa da liberdade e dos direitos subjetivos.

Essa democrática missão institucional do STF não pode ser confundida, no caso, com a função dos Tribunais Superiores, como guardiões do direito federal – no caso do TST, o direito federal trabalhista e, na hipótese do Superior Tribunal de Justiça (STJ), o direito federal comum. Nessa atribuição dos Tribunais Superiores de manter a autoridade, a integridade e a uniformidade do direito federal não há “ilegalidade” de lei a ser declarada em face de outra lei – uma lei ordinária pode perfeitamente prevalecer sobre outra lei ordinária em dada situação e, em outra, ocorrer o inverso. A responsabilidade dos Tribunais Superiores por manter a integridade e uniformidade do direito federal implica *dirimir um contencioso com a prevalência da “palavra final” sobre a dos Tribunais de hierarquia inferior, em face da posição que cada qual ocupa na pirâmide hierárquica da estrutura orgânico-funcional posta pela Constituição, segundo os princípios que informam a democracia em um Estado de Direito.*

O TST, segundo essa democrática concepção constitucional, situa-se no ápice da pirâmide que compõe a estrutura orgânico-funcional da Justiça do Trabalho. Nesse contexto, tem competência:

- a) originária, estabelecida com base na lógica que informa uma estrutura funcional hierarquizada;
- b) recursal, com a missão de *revisar* e, ao assim proceder, *uniformizar* os julgados proferidos pelas instâncias inferiores (pressupondo, pois, atividade *posterior* à existência de julgados, e *não* um pronunciamento *anterior*).

Em ambos os casos, o poder *jurisdicional* é tipicamente exercido: o próprio órgão superior “diz o direito” para ele mesmo aplicá-lo a um caso concreto, seja nas hipóteses de sua competência originária (em que os outros magistrados não têm competência para manifestar-se), seja nas de sua competência recursal (*revendo* decisões para anulá-las ou reformá-las).

Na situação do presente Projeto de Lei, com o estabelecimento da “ação declaratória da lei” a função judicante desse órgão ficaria distorcida pela nova atribuição, que, na verdade, implicaria supressão de instância ou, quando menos, transformaria as Varas e os Tribunais Regionais em meras “jurisdições de carimbo”, desnecessárias, portanto. Mais do que isso, vale repetir: o TST passaria a ter uma espécie de função *legislativa* para os demais magistrados das instâncias inferiores, estabelecendo (ditando) a forma como seus *Pares* devem entender determinada lei.

Há uma diferença sensível entre esta postura e o papel de uniformizar jurisprudências divergentes, função que sempre há de ser considerada em conformidade com os postulados do Estado Democrático de Direito. Nesse sentido, nem mesmo o STJ, também guardião de direito federal, responsável pela integridade e *uniformidade* da interpretação do *direito federal comum*, tem a atribuição aqui proposta no âmbito do direito laboral para o TST.

Portanto, no contexto político e normativo constitucional de nosso país, tem inteira pertinência a *função declaratória de constitucionalidade*, cometida ao STF, mas não faz qualquer sentido uma *função declaratória da lei* a ser cometida a um Tribunal Superior, conforme pretende o Projeto: atribuir ao TST a competência para “declarar seu posicionamento, *em tese*, quanto ao alcance e ao sentido de determinada norma jurídica *antes mesmo de as ações em curso na Justiça do Trabalho serem submetidas ao seu crivo pela via recursal.*” (Realces nossos). Afinal,

os Tribunais Superiores não são órgãos consultivos, mas judicantes. E, como Cortes integrantes de um dos pilares do regime democrático – o Poder Judiciário –, não constituem órgãos absolutistas para “ditar” o pensamento a ser reproduzido pelos demais magistrados, mitigando-lhes suas naturais funções judicantes – o poder-dever de “dizer o direito”, aplicando-o ao caso concreto, segundo a convicção *do próprio julgador* e não com a convicção imposta por um terceiro (o TST, no caso).

Por outro lado, essa pretensão de restringir o acesso ao Judiciário por meio de inversão na sistemática de uniformização jurisprudencial – que, de *posterior* às decisões divergentes, passaria a ser *anterior* – é um paradoxo com o próprio instituto processual, a começar pelo vocábulo: se ainda não existe julgado, sequer existe divergência e, sem conflito de teses jurídicas, não há nada para uniformizar. Assim, a *uniformização* de jurisprudência pressupõe mesmo uma atividade *posterior* aos *julgamentos* emitidos pelas instâncias inferiores. Do contrário, não se trata mesmo de uniformização de julgados, mas, conforme mencionado, ainda sob esse prisma, trata-se de uma espécie de função *legislativa* para os demais magistrados das instâncias inferiores, estabelecendo (*ditando*) a forma como seus *Pares* devem entender determinada lei.

Finalmente, o Projeto contém um outro paradoxo: pretende desafogar a máquina judiciária abarrotada de ações, mas *cria mais uma via* processual trabalhista, implicando maior demora na entrega da prestação jurisdicional. O retardo processual para as partes litigantes é mais objetivo, evidenciado com o efeito suspensivo do processo até o julgamento da “ação direta declaratória da lei” pelo TST, conforme texto do Projeto. Mas a maior lentidão da Justiça do Trabalho também seria sentida pela sociedade em geral, pois essa nova competência cometida ao TST passaria a constituir mais um encargo processual para esse Tribunal, já abarrotado de processos, e mais uma via a ser percorrida na Justiça do Trabalho, quando já se questiona a quantidade de tantas. Afinal, essa via para emissão de *súmula prévia* não iria evitar, como dissemos, que continuassem sendo percorridos todos os caminhos já passíveis de serem perseguidos.

Em suma, a solução proposta pelo Projeto:

1. inviabiliza a salutar oxigenação jurisprudencial, engessa e empobrece as discussões jurídicas, das quais resultam grandes contribuições para o direito, seja aplicado, seja legislado; e
2. estabelece função jurisdicional segundo concepção que não se coaduna com os princípios democráticos que informam um Estado de Direito, tendo em vista que:
 - a) impõe limites ao poder-dever de “dizer o direito”, mitigando a função natural de magistrados não integrantes do órgão de cúpula da Justiça do Trabalho (o TST); e
 - b) estende o processo *legislativo* para o Poder Judiciário, ao criar uma segunda “instância revisora”, cometendo ao TST a atribuição de estabelecer o verdadeiro texto da redação final” da matéria, tendo em vista que suas decisões têm eficácia *erga omnes*.

Ainda que a medida tenha sido pensada para diminuir a sobrecarga de processos que chega ao TST e, com isso, promover maior celeridade na solução de processos tramitando na Justiça do Trabalho, essa questão não é enfrentada pelo Projeto de forma adequada e eficaz.

Portanto somos pela **rejeição** do Projeto de Lei nº 7.598/2006.

Sala da Comissão, em 26 de março de 2008.

Deputado SEBASTIÃO BALA ROCHA
Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, em reunião ordinária realizada hoje, rejeitou unanimemente o Projeto de Lei nº 7.598/06 nos termos do parecer do relator, Deputado Sebastião Bala Rocha.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Sabino Castelo Branco - Presidente, Sérgio Moraes e Manuela D'ávila - Vice-Presidentes, Andreia Zito, Daniel Almeida, Edgar Moury, Eudes Xavier, Fernando Nascimento, Gorete Pereira, Hermes Parcianello, Luciano Castro, Luiz Carlos Busato, Major Fábio, Mauro Nazif, Milton Monti, Paulo Pereira da Silva, Paulo Rocha, Roberto Santiago, Thelma de Oliveira, Vanessa Grazziotin, Vicentinho, Wilson Braga, Armando Abílio, Edinho Bez e Emilia Fernandes.

Sala da Comissão, em 20 de maio de 2009.

Deputado SABINO CASTELO BRANCO
Presidente

FIM DO DOCUMENTO