

COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA DO TRABALHO PARA CONCILIAR E JULGAR DISSÍDIOS ENTRE AUTARQUIAS E SEUS EMPREGADOS

ARION SAYÃO ROMITA

É lugar-comum que, embora seja fenômeno antigo a descentralização da atividade do Estado, com a intervenção do mesmo na vida econômica e nos demais setores do processo social, data dos princípios dêste século, marcadamente após a primeira conflagração mundial, a personificação do serviço público. Surgiram os órgãos autônomos, através do processo denominado descentralização por serviços, ou funcional, pela necessidade imperiosa de descongestionar o trabalho do Estado e evitar a rotina burocrática, de dar maior flexibilidade à execução dos serviços públicos, diante da crescente quantidade de atividades que o Estado foi chamado a desempenhar, em ordem a satisfazer à também crescente quantidade de necessidades coletivas, que se avolumam dia a dia.

No recurso extraordinário n. 5.525, Orozimbo Nonato, relatando o feito no Supremo Tribunal Federal, sustentou que “é próprio da autarquia ser criação do Estado para exercer, mais descentralizadamente, serviço de caráter público”. Após demonstrar que a autonomia da entidade autárquica não afasta a sua subordinação ao órgão subordinador, acrescentou que “a tutela do Estado não é incalheável com a autonomia da entidade paraestatal. É que semelhante autonomia se relaciona com a atividade da autarquia não em face do Estado, senão perante terceiros. Para êstes, a autarquia tem personalidade. Pode demandá-los sem a intervenção do Estado. Deve por êles ser demandada, sem que o Estado, por isso, assuma a situação de Réu na demanda. As prestações que êles devam não podem ser pedidas aos Estados, senão a êles próprios” (Revista Forense, vol. 97, 1944, págs. 608 e segs.).

É jurisprudência antiga do E. Tribunal Superior do Trabalho que “pouco importa se trate especificamente de uma autarquia. A exclusão das autarquias da órbita desta Justiça decorre

não simplesmente dêse fato, mas da instituição de um regime de proteção ao trabalho capaz de assegurar aos seus servidores situação análoga à dos funcionários públicos. No caso, tal prova não existe” (Relator: Aldílio Tostes Malta, Revista Forense, volume 125, 1949, pág. 281).

Discorrendo sôbre o campo de aplicação do direito do trabalho, Délio Maranhão (Instituições, 1957, I, pág. 206) esclarece que “a relação de trabalho, na hipótese, não é de direito público, mas de direito privado. O Estado, sujeito da relação, não a estabelece na qualidade de pessoa de direito público. Na lição de Coviello, nas relações de direito público, há, sempre, uma pessoa investida do *ius imperii*, que, nessa qualidade, ou seja, como autoridade oficial, funciona como sujeito ativo ou passivo da relação. Por isso, como escreve Gabino Fraga, o direito privado continuará a ser aplicado em relação ao Estado quanto aos atos que não se vinculem estreita e necessariamente ao cumprimento de suas atribuições. Ensina Zanobini que os entes públicos entram em relações jurídicas entre si e com os particulares, não somente com base nas normas e negócios de direito público, mas ainda com base nas leis civis e negócios jurídicos privados. Nenhuma dúvida que, na segunda hipótese, a relação, não obstante a presença do ente público, deve considerar-se de caráter privado”.

Embora se refira à aplicação do direito substantivo, merece lembrada a lição de Délio Maranhão, acima invocada, porque dela se desume a ilação de que não basta que se trate de autarquia (o ente público a que alude Zanobini), para excluir-se a competência da Justiça do Trabalho. Embora órgão autônomo, entidade autárquica, personificação de serviço público, a autarquia muitas vezes opera em serviço industrial aberto à concorrência de iniciativa privada, devendo permanecer no mesmo pé de igualdade que as emprêsas particulares. Ora, se tais emprêsas particulares estão sujeitas à jurisdição especializada, não há razão para excluir dessa mesma jurisdição as autarquias industriais.

Não é de hoje que se sustenta essa tese: nos termos do Decreto-lei n. 7.889, de 21 de agosto de 1945, art. 2.º, “aplica-se aos servidores do Lloyd Brasileiro a legislação de proteção do trabalho”, ficando expressamente previsto que as questões resultantes das relações de trabalho seriam dirimidas, exclusivamente, pela Justiça do Trabalho.

Como regra geral, as demandas em que são partes as autarquias são afetadas ao juízo privativo dos feitos da Fazenda Pública.

Mas nem sempre.

A solução é apontada pelo art. 7º, letra *d*, da C.L.T.

Dispõe a Consolidação, na alínea *d* do art. 7º, que os servidores de autarquias ficam excluídos do campo de aplicação do

direito do trabalho, sendo, por conseguinte, incompetente a Justiça do Trabalho, para suas reclamações, sempre que subordinados a regime próprio de proteção ao trabalho, que lhes assegure situação análoga à dos funcionários públicos.

A questão se resolve, então, através desta verificação: se o empregado goza, ou não, de benefícios que lhe assegurem proteção idêntica à dos funcionários públicos.

Em caso afirmativo, incompetente será a Justiça do Trabalho. Caso, todavia, fiquem assegurados ao trabalhador os benefícios da legislação trabalhista, a Justiça Especializada será a competente.

Não basta, então, perquirir-se a natureza da entidade, pois, o que se deve pesquisar é a situação de direito substantivo aplicável ao empregado, afastadas quaisquer considerações *ratione personae* relativas à entidade. Vale dizer, o problema de competência da Justiça do Trabalho não pode ficar sujeito à indagação de ordem subjetiva — quem é o réu? — mas sim à situação objetiva — estatuto jurídico que rege as relações de trabalho entre o autor e réu.

A matéria já era regulada pelo art. 123 da Carta de 1946: “compete à Justiça do Trabalho conciliar e julgar os dissídios individuais e coletivos entre empregados e empregadores e as demais controvérsias oriundas de relações de trabalho regidas por legislação especial” (dispositivo reproduzido pelo art. 134 da Constituição de 1967).

Embora lhe fôsse anterior, com o dispositivo constitucional se harmonizava o preceito contido no art. 643 da C.L.T., *verbis*: “os dissídios oriundos das relações entre empregadores e empregados regulados na legislação social serão dirimidos pela Justiça do Trabalho” etc.

Vale dizer, o que importa é saber se as relações entre empregado e empregador são ou não regidas por “legislação especial” (isto é, a “legislação trabalhista” — Constituição), ou, segundo a lei ordinária — a “legislação social” (o direito do trabalho, em suma).

Se a Constituição Federal prevê a competência da Justiça Especializada para as demais controvérsias oriundas das relações do trabalho, é claro que a prevê para as hipóteses em que o conflito se origina de um *contrato de trabalho*, caso contrário, inadequada seria a expressão — *e as demais*.

Ora, a noção de relação de trabalho entre empregado e empregador filia-se à idéia de relação de emprêgo ou contrato de trabalho, ou contrato de emprêgo, regido êste pelo direito de trabalho. E é nos arts. 2º e 3º da C.L.T., nas definições legais de empregado e empregador, que se há de buscar a orientação legal

para se entender tal ou qual relação como sujeita ao direito do trabalho.

A doutrina é unânime em apoiar êste ponto de vista.

Pela competência da Justiça do Trabalho, pronunciam-se José Martins Catharino, Cesarino Júnior, Christóvão Tostes Malta e Délio Maranhão, para citar alguns.

Ouçamos Catharino: “Na legislação vigente existem exceções ao privilégio de fôro do Estado;... questões trabalhistas de empregados admitidos em emprêsas posteriormente incorporadas ou administradas pelo Poder Público”. “Em virtude de leis posteriores à Consolidação, prevalece a competência expressa da Justiça de Trabalho” — Direito Judiciário do Trabalho, pág. 13.

Cesarino Júnior assim apresenta a solução do problema: “Questão sobremaneira importante é a de saber se a Justiça do Trabalho é competente para apreciar feitos em que uma das partes litigantes seja emprêsa de propriedade ou administrada pela União, Estado ou Município. A questão é controvertida. Evidentemente, ela depende, apenas, de saber-se se os empregados das emprêsas de propriedades da União, Estado ou dos Municípios devem ou não ser abrangidos na proteção dispensada pelas leis sociais” — Direito Processual do Trabalho, pág. 159.

Christóvão Tostes Malta é incisivo: “De tudo decorre que a possibilidade da União acionar ou ser acionada na Justiça de Trabalho fica resolvida, afirmativamente, desde que se trate de controvérsia decorrente da relação de emprêgo, amparada por legislação social... o problema, pois, como já tivemos oportunidade de salientar, se desloca para o direito substantivo.

Cumpra saber se o trabalhador está ou não protegido pela legislação especial de que fala a Carta Magna. Assim, à Justiça do Trabalho, competirá o julgamento das ações oriundas de relação de emprêgo, suscitada contra a União pelos empregados (que não sejam funcionários públicos) das chamadas emprêsas integrantes de patrimônio do Estado” — Da competência no processo trabalhista, pág. 185.

Nesse sentido se orientava, pacificamente, a jurisprudência trabalhista. No recurso de revista n. 4.582/65, por exemplo, assim se pronunciou a Segunda Turma do Tribunal do Trabalho, acompanhando, sem discrepância, o voto do relator, Min. Thélío da Costa Monteiro: “Competente é a Justiça do Trabalho para apreciar reclamação de empregado não amparado por legislação pertinente ao funcionário público, ainda que envolvendo autarquia federal. Simples empregado é o reclamante (operário-soldador) sujeito ao regime jurídico de emprêgo peculiar de proteção ao trabalho dispensado ao trabalhador em geral, não compreendido na exceção contida na letra c do art. 7º da C.L.T., emerge manifesta a competência da Justiça do Trabalho para conciliar e julgar as controvérsias oriundas das relações de trabalho, ainda

que envolvendo entidade autárquica federal (art. 123 da Constituição Federal)”.

A jurisprudência antiga, oscilante em torno da matéria, dava grande importância ao fato de que o empregado tivesse sido admitido antes ou depois da incorporação da empresa ao patrimônio da União.

Esclarece Christóvão Tostes Malta: “Circunstância essa que nos parece ocupar plano secundário, não obstante o critério legal adotado pelo Decreto n. 8.243. O decisivo, como se verá, é saber se o trabalhador está ou não protegido pela legislação especial de trabalho e não a época de sua admissão. Esta só poderá influir quando o regime de proteção dos trabalhadores varia em função da sua data de admissão” — ob. cit., pág. 177.

Argumento contrário sustenta que a Lei n. 1.890, de 13 de junho de 1953, confere à Justiça Comum a competência para conhecer de feitos contra as autarquias.

Não procede o argumento.

A mencionada lei estendeu aos mensalistas e diaristas da União e das entidades autárquicas os preceitos consolidados que menciona — art. 1º. No art. 2º, dispõe sobre competência.

Não é exato tenha dito dispositivo remetido para as Varas da Fazenda os feitos ajuizados contra as autarquias.

E é na lição de Tostes Malta que nos baseamos: “O legislador, aliás, ao elaborar a Lei n. 1.890, de 13 de março de 1953, bem compreendeu que as controvérsias trabalhistas deveriam ser dirimidas por juízes especializados, mesmo havendo interesse da União no litígio” — ob. cit., pág. 182.

É, ao espírito de lei, não à sua letra, que cumpre obedecer. E aquêle se depreende do parágrafo único do art. 2º: “Onde houver mais de um juiz de direito, será competente o que fôr para as reclamações da competência da Justiça do Trabalho, no caso do art. 122, § 3.º, da Constituição”. Vale dizer, preceitua o citado dispositivo que devem prevalecer as normas de competência *ratione materiae* sobre as *ratione personae*, em litígios trabalhistas. Em suma, não será o critério subjetivo, *ratione personae* (se se trata de autarquia, a competência é da Vara da Fazenda), porém, o objetivo, *ratione materiae* (se o litígio decorre de contrato de trabalho, competente será a Justiça do Trabalho), que deve prevalecer.

Como entender, porém, o disposto no citado dispositivo? A resposta é dada com precisão pelo eminente juiz José Fiorêncio Júnior (proc. 7ª J CJ-959-57): “Ora, somente quando nenhum juiz fôr competente para as reclamações do âmbito da Justiça do Trabalho, o que significa dizer, se não houver fôro especializado, se deslocará a competência para o juiz habilitado a conhecer das causas da União, dos Estados etc...”

Portanto, a Lei n.º 1.890 não constituía óbice a que a Justiça do Trabalho afirmasse sua competência para conhecer de reclamatórias dos empregados das autarquias.

A inconstitucionalidade do art. 2º da Lei n. 1.890, de 13 de junho de 1953, já havia sido demonstrada por Délio Maranhão (Instituições, I, 1957, pág. 205), Arnaldo Sussekind (Comentários à C.L.T., I, pág. 186), Christóvão Tostes Malta (Da competência, 1960, pág. 197), Amaro Barreto (Tutela Geral do Trabalho, I, 1964, pág. 169).

O Supremo Tribunal vinha repelindo essa inconstitucionalidade (entre outros, CJ 2.234, 2.099, 2.123, 2.304, 2.306, 2.325, de 1954 e 1957).

Entretanto, no Conflito de Jurisdição n. 2.739, a Suprema Corte, acompanhando o voto do Ministro Victor Nunes Leal, declarou inconstitucional o dispositivo legal em apêço, tendo salientado o Ministro Victor Nunes: “A Constituição, no art. 123, atribui competência à Justiça do Trabalho para “conciliar e julgar os dissídios individuais e coletivos entre empregados e empregadores”. O serviço público organizado em forma de empresa comercial ou industrial, a que se refere a Lei n. 1.890, é indiscutivelmente empregador, no sentido em que a Constituição usa esse vocábulo. É suficiente esta consideração para que possa declarar inconstitucional o art. 2º da Lei n. 1.890, na parte em que firma, em certos casos, a competência do juízo fazendário (da Justiça comum) para conhecer de reclamações trabalhistas. Essas reclamações são, nitidamente, entre empregados e empregadores. Estaremos, assim, observando o art. 123 da Constituição” (Rev. do Trabalho, julho/set. 1965, págs. 15/21).

Com fundamento nesse acórdão, o Senado Federal, nos termos do art. 64, da Constituição Federal (1946), mediante a Resolução n. 81, de 1965, suspendeu a execução do art. 2º da Lei n. 1.890.

Outro argumento contrário afirma que a qualidade da pessoa dos litigantes, ou de um deles, é determinante da competência e, em se tratando de competência pela condição das pessoas, a Justiça do Trabalho é incompetente.

Exato é que alguns procuram solver o impasse atribuindo o primado ao critério *ratione personae*, ou seja, atribuindo a competência ao fôro privativo dos feitos da Fazenda.

Mas, como acertadamente discorre C. Tostes Malta (ob. cit., pág. 178), “não há, todavia, fundamento algum capaz de justificar esse ponto de vista. Em primeiro lugar, os critérios fixadores da competência (matéria, pessoa, valor e lugar ou território) encontram-se em um mesmo plano. A ordem hierárquica que acaso se encontrar em algum sistema de direito positivo será de ordem meramente legal”.

Abrimos um parêntese para aduzir que o nosso direito positivo (art. 134 da Constituição Federal; art. 7º letra *d* e art. 643, da C.L.T.), longe de consagrar o critério subjetivo (*ratione personae*), apega-se ao critério objetivo, *ratione materiae*, como já foi demonstrado.

O êrro, d.v., em que laboram os que sustentam o argumento ora refutado, derivava do entendimento do art. 201 da Constituição de 1946, mediante o qual se criou o fôro privativo da União Federal, vale dizer, o fôro da capital. Mas, neste caso, fôro significa lugar, cidade etc., onde se acha localizado o juízo ou tribunal. Não se pode propor contra a Fazenda questão trabalhista fora das capitais estaduais ou federal. Mas aqui, fôro competente é a circunscrição territorial onde se deve propor a reclamação; o fôro da União, portanto, não é o das Varas da Fazenda, porém o das capitais (estaduais ou federal).

O preceito constitucional que cria o privilégio de fôro para a União se refere a *competência de fôro*; o que fixa a competência do Judiciário Trabalhista alude a *competência de órgão*; são coisas diversas, de modo que, como ensina Tostes Malta, “ambos podem ser aplicados em uma mesma hipótese, sem qualquer dificuldade” — ob. cit., pág. 201.

A êste propósito, é elucidativo o pensar de Délio Maranhão: “Ora, competência dos órgãos não é o mesmo que competência da Justiça. Esta última, é a própria Constituição que a fixa expressamente no art. 123. E seria um contra-senso que, depois de dispor que à Justiça do Trabalho compete julgar determinadas questões, *em razão da matéria*, permitisse que o legislador ordinário atribuísse tal competência a outro ramo de Poder Judiciário” (ob. cit., pág. 205).

Êsses princípios doutrinários já se haviam sedimentado, quando o art. 6º do Ato Institucional n. 2, de 27 de outubro de 1965, dando nova redação ao art. 94, da Constituição de 1946, criou os juizes federais, a quem compete processar e julgar em primeira instância as causas em que a União ou entidade autárquica federal fôr interessada como autora, ré, assistente ou oponente, excluindo-se apenas, expressamente, as de falência e acidentes do trabalho (art. 105, § 3º, letra *a*, da Constituição, com a inovação introduzida pelo citado dispositivo do Ato Institucional).

O Ato Complementar n. 2, de 1 de novembro de 1965, dispôs que, enquanto não fôssem nomeados e empossados os juizes federais, continuariam a funcionar nos feitos da competência da Justiça Federal os juizes estaduais aos quais a legislação anterior atribuía essa jurisdição.

A competência da Justiça Federal está prevista no art. 10 da Lei n. 5.010, de 30 de maio de 1966, nos têrmos em que a colocou o Ato Institucional.

Ocorre, todavia, que, mesmo antes da vigência da Carta de 1967, a jurisprudência trabalhista, corretamente, repelia o entendimento de que a criação da Justiça Federal de primeira instância deslocara a competência. O Tribunal Regional do Trabalho assim se manifestou: “As questões trabalhistas entre empregados ou servidores que não estão sujeitos a regime próprio de proteção ao trabalho, que lhes assegura situação análoga à dos funcionários públicos, e empresa comercial ou industrial da União, autárquica, são da competência da Justiça do Trabalho. O Ato Complementar ao Institucional n. 2 estabeleceu a “competência residual” e não “a mudança de competência jurisdicional”. Se, pois, a competência não era das Varas da Fazenda Pública (estaduais) antes do Ato Institucional, é evidente que a competência residual é a dos órgãos desta Justiça Federal especializada”. Ac. TRT-1ª Reg. (Proc. 963/66), Rel. (designado) Juiz Álvaro Ferreira da Costa, proferido em 14/6/66 — Ementário Trabalhista, agosto de 1966, n. 8.

O Tribunal Superior do Trabalho sufragou a tese de que, a despeito da criação dos juízes federais, não fica excepcionada a competência da Justiça do Trabalho: “O privilégio de fôro assegurado à União e às suas autarquias pela Constituição não excepciona a jurisdição da Justiça do Trabalho para conhecer da causa na qual se configura a competência “*ex ratione materiae*” desta Justiça especial. A criação dos Juízes Federais não derrogou a competência da jurisdição especializada, ainda que a União tenha interêsse na causa, se, em razão da especialidade da matéria, o litígio deva ser dirimido por juízo especial” — “D.O.” (parte III), de 17/4/67, pág. 4565 (proc. n. TST-RR-4.937, Rel. Ministro Arnaldo Lopes Sussekind).

O Supremo Tribunal Federal endossou o entendimento vencedor: “A criação da Justiça Federal não retirou da Justiça do Trabalho a competência especializada e privativa para julgar os dissídios entre empregados e empregadores, mesmo que o empregador seja autarquia ou empresa pública” — CJ n. 3.201-Tribunal Pleno, Relator: Min. Evandro Lins, in R.T.J., n. 39, página 287.

A matéria, todavia, é hoje pacífica, em face do que dispõe a Constituição de 1967: o art. 119, I, declara que compete aos juízes federais processar e julgar, em primeira instância, causas em que entidade autárquica fôr interessada na condição de autora, ré, assistente ou oponente; porém, exclui, expressamente, as sujeitas à Justiça do Trabalho, conforme determinação legal. Ora, por fôrça de dispositivos expressos de lei ordinária (arts. 7º, d e 643 da C.L.T.), como se disse acima, é competente a Justiça do Trabalho para conciliar e julgar os dissídios entre as autarquias e empregados delas.