

INSTITUTO HISTÓRICO E GEOGRÁFICO BRASILEIRO

Maria Pia Guerra - Rafael Lamera Giesta Cabral

DE CNT A TST: O PROCESSO  
INSTITUCIONAL E NORMATIVO DE  
CRIAÇÃO DA JUSTIÇA DO TRABALHO  
(1923-1945)

GUERRA, Maria Pia

CABRAL, Rafael Lamera Giesta

DE CNT A TST: O PROCESSO INSTITUCIONAL E  
NORMATIVO DE CRIAÇÃO DA JUSTIÇA DO TRABALHO  
(1923-1945)

R. IHGB, Rio de Janeiro, a. 182(486): 275-302, mai./ago. 2021

Rio de Janeiro  
mai./ago. 2021

**DE CNT A TST: O PROCESSO INSTITUCIONAL  
E NORMATIVO DE CRIAÇÃO  
DA JUSTIÇA DO TRABALHO (1923-1945)**

FROM THE NATIONAL LABOR *COUNCIL* TO THE SUPERIOR  
LABOR COURT: THE INSTITUTIONAL AND REGULATORY  
PROCESS FOR THE CREATION OF LABOR COURTS  
(1923-1945)

MARIA PIA GUERRA<sup>1</sup>

RAFAEL LAMERA GIESTA CABRAL<sup>2</sup>

**Resumo:**

A criação da Justiça Trabalhista no regime Vargas, além dos motivos amplamente conhecidos, decorreu da negociação entre burocratas do Conselho Nacional do Trabalho (CNT) e juristas que guardavam as fronteiras do judiciário. O artigo parte da documentação do CNT e do Supremo Tribunal Federal para identificar três fases da transformação do órgão administrativo em judicial. Conclui que a acomodação institucional associou estratégias de sobrevivência política a parâmetros normativos de justiça decorrentes de uma cultura jurídica comum. Socialização do direito levou a uma ampliação dos poderes de interpretação da magistratura. Corporativismo recebeu, no mundo do direito e do judiciário, contornos vinculados menos à representação classista e mais ao acesso à justiça e ao controle estatal da demanda dos trabalhadores.

**Palavras-chave:** Justiça do Trabalho; Conselho Nacional do Trabalho; corporativismo.

**Abstract:**

*In addition to widely known factors, the creation of Labor Justice Courts in the Vargas regime resulted from negotiations between bureaucrats from the National Labor Council (CNT) and legal experts who guarded the boundaries of the judiciary. The article draws on documentation from the CNT and the Supreme Court to identify three phases of conversion of the administrative body into a judicial one. We conclude that, in the process of institutional adjustment, political survival strategies were associated with normative parameters of justice stemming from a common legal culture. The socialization of law led to an expansion of the power of interpretation of the judiciary. In the world of law and judiciary, corporatism received contours linked less to class representation and more to access to justice and state control of the workers' demands.*

**Keywords:** Labour Justice; National Labour Council; corporatism.

## 1. Introdução

Na primeira metade do século XX, a criação de cortes especializadas para as demandas trabalhistas foi um marco para diversos países da América Latina e do mundo. Embora tenham surgido em um contexto específico, estas cortes subsistiram, em sua maior parte, nos anos seguin-

1 – Universidade de Brasília – UnB. E-mail: mpguerra@unb.br.

2 – Universidade Federal Rural do Semi-Árido – UFERSA. E-mail: rafaelcabral@ufersa.edu.br

tes e, em alguns casos, como o do Brasil, puderam mesmo ampliar a sua relevância institucional. Elas são, assim, um elemento central não apenas para a história política e história do trabalho, mas também para a formação do estado e das instituições jurídicas.

Este artigo analisa o processo de criação da Justiça do Trabalho a partir das controvérsias relatadas nos processos do Conselho Nacional do Trabalho (CNT) e do Supremo Tribunal Federal. Divide-se em três partes, relativas às fases de transformação institucional, em ordem cronológica. Na primeira, estão os esforços de consolidação administrativa do órgão, materializados na busca pela efetividade de suas decisões. Na segunda, estão as mudanças pós-Revolução de 1930, que deram condições para a investida em direção à jurisdição. Na terceira, estão as negociações com o Supremo Tribunal Federal, que produziram a conformação final em Justiça do Trabalho.

O CNT foi criado em 1923 como órgão administrativo de apoio aos estudos sobre trabalho e previdência do Governo. Ele foi incorporado à estrutura do Poder Judiciário em 1946, como Tribunal Superior do Trabalho. Em pouco mais de 20 anos, foi responsável pela estruturação da Justiça do Trabalho, produzindo mais de 50 mil decisões administrativas em conflitos sobre direito trabalhista e previdenciários. Por ser pouco explorado, o fundo de arquivo do Conselho Nacional do Trabalho – CNT, hospedado no Tribunal Superior do Trabalho – TST, tem permitido aos pesquisadores ampliar os programas de pesquisa no levantamento de dados empíricos e assim revisitar as narrativas institucionais sobre a Justiça do Trabalho e as teorias consolidadas no mundo do trabalho.

A explicação histórica para este processo de criação de cortes trabalhistas tem conjugado, na literatura, uma série de fatores. Parte da historiografia social do trabalho no Brasil, que tradicionalmente relaciona os movimentos sociais e políticos mais amplos aos do mundo do trabalho, destaca a luta dos trabalhadores e a atuação da burguesia, em detrimento de uma história essencialmente focada em aspectos normativos ou institucionais. Desde os anos 2000, mais ainda, esta literatura tem se benefi-

ciado da ampliação das abordagens empíricas e da ampliação de acessos a fundos de arquivos para novas interpretações e problematizações sobre o mundo do trabalho. Os destaques são os historiadores Angela de Castro Gomes<sup>3</sup>, Fernando Teixeira da Silva<sup>4</sup>, Samuel Fernando de Souza<sup>5</sup>, Magda Barros Biavaschi<sup>6</sup> e Clarice Gontarski Speranza<sup>7</sup>, que produziram uma historiografia capaz de registrar que a Justiça do Trabalho foi o resultado de um longo trajeto de conflitos sociais<sup>8</sup>, de ampliação e restrição ao direito de greve e tantos outros direitos, assim como da circulação mundial de ideias como a corporativismo<sup>9</sup>, em um movimento amplo e complexo que tem em Getúlio Vargas uma autoria a ser sempre problematizada.

Sem olvidar das contribuições destes autores, este artigo busca destacar alguns outros fatores que parecem ainda pouco problematizados. O primeiro decorre das práticas da história da formação do Estado. Concentrando-se nas últimas décadas do século XIX até as primeiras décadas do século XX, esta historiografia explica as transformações sociais do período a partir da formação de elites burocráticas e de *experts* dentro dos nascentes órgãos da administração pública<sup>10</sup>. Embora seus autores

3 – GOMES, A. de C. *A invenção do trabalhismo*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005; GOMES, A. de C.; SILVA, Fernando Teixeira da. *A Justiça do Trabalho e sua História: os direitos dos trabalhadores no Brasil*. São Paulo: Editora Unicamp, 2013.

4 – SILVA, F. T. da. *Trabalhadores no Tribunal: conflitos e Justiça do Trabalho em São Paulo no contexto do golpe de 1964*. 2ª ed. São Paulo: Alameda, 2019.

5 – SOUZA, S. F. de. *Coagidos ou subordinados: trabalhadores, sindicatos, Estado e as leis do trabalho nos anos 1930*. Tese (Doutorado em História). Campinas: Universidade de Campinas, 2007; SOUZA, S. F. de. “A questão social é, principalmente e antes de tudo, uma questão jurídica”: o CNT e a judicialização das relações de trabalho no Brasil (1923-1932). *Cadernos AEL: Trabalhadores, leis e direitos*, Campinas: v. 14, n. 26, 2009.

6 – BIAVASCHI, M. B. *O direito do trabalho no Brasil – 1930-1042: construindo o sujeito de direitos trabalhistas*. 1ª ed. São Paulo: LTR, 2007.

7 – SPERANZA, C. G. *Cavando Direitos: as leis trabalhistas e os conflitos entre os mineiros de carvão e seus patrões no Rio Grande do Sul (1940-1954)*. São Leopoldo: Oikos; Porto Alegre: ANPUH-RS, 2014.

8 – GOMES, A. de C. *Burguesia e trabalho: política e legislação social no Brasil (1917-1937)*. 2. ed. São Paulo: 7 Letras, 2014.

9 – GENTILE, F. O fascismo como modelo: incorporação da “carta del lavoro” na via brasileira para o corporativismo autoritário da década de 1930. *Mediações - Revista de Ciências Sociais*, v. 19, n. 1, p. 84, 19 jun. 2014.

10 – ZIMMERMANN, Eduardo. *Los liberales reformistas: La Cuestion Social En La Argentina, 1890-1916*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1995. Para uma avaliação

tenham se detido pouco na temática laboral, parece-nos que o destaque para uma dinâmica institucional interna permite compreender alguns aspectos centrais para o processo de expansão estatal da temática e de consolidação de um órgão administrativo, como era o Conselho Nacional do Trabalho<sup>11</sup>.

O segundo fator decorre das práticas da história do direito. Esta historiografia tem dialogado com a história social nos últimos anos na forma de uma valorização das fontes judiciais<sup>12</sup>. Este artigo busca contribuir para o tema no uso destas fontes, mas principalmente no destaque aos aspectos da autonomia do direito neste processo, que se mostraram presentes no âmbito da negociação administrativa e judicial que definiu os pressupostos normativos da recriação de um órgão administrativo em órgão judiciário.

Na conjugação destas duas tradições historiográficas, como buscaremos mostrar, vê-se um longo trajeto de acomodação entre os integrantes das duas instituições para a criação da justiça trabalhista, um processo de aproximação entre os interesses do órgão administrativo e os interesses dos órgãos judiciais que seguia parâmetros *normativos* de justiça estabelecidos na tradição do direito. Esta tradição, por certo, estava em mudança acelerada em direção a um perfil *social*, resultado da confluência dos movimentos teóricos jurídicos da *socialização do direito* e do corporativismo, reorganizados a partir das balizas varguistas desde a Revolução de 1930. Deste modo, o processo de criação da justiça trabalhista foi tanto um produto como uma instância produtora destas transformações mais amplas do mundo jurídico.

---

da metodologia interna utilizada pelo autor, ver BOHOSLAVSKI, E. El Estado argentino y sus políticas públicas (1880-1943): algunas discusiones historiográficas. *Sociedad y economía*, v. 26, 2014.

11 – Exemplo próximo desta historiografia é o trabalho já referido de Samuel Fernando de Souza. Já exemplo que a conjuga com a historiografia social pode ser visto na excelente coletânea FINK, L; PALACIO, J. *Labor Justice across the Americas*. Champaign: University of Illinois Press, 2018.

12 – LARA, Silvia H.; MENDONÇA, Joseli N. (Org.). *Direitos e justiças no Brasil: ensaios de História Social*. Campinas: Editora Unicamp, 2006.

O artigo pretende demonstrar que o resultado foi uma síntese, na qual conflitos trabalhistas passavam a ter resposta institucional, dentro, porém, de parâmetros já consolidados pela comunidade jurídica, apenas parcialmente modificados para a inclusão de direitos sociais. Neste ponto, a aproximação entre as duas formas institucionais, a administrativa e a judicial, que levou à incorporação do CNT na estrutura do Poder Judiciário, pode ser descrita como um processo de espelhamento ou simetria. Com isso, queremos dizer que uma mesma sensibilidade jurídica perpassou e aproximou ambas as instituições, na medida em que advogados e juristas que compunham uma rede aproximada pelo uso da mesma linguagem e forma decisória transitavam entre as duas instituições<sup>13</sup>. Tal sensibilidade pode mesmo ser qualificada aqui como uma *cultura jurídica*, da qual participavam os profissionais treinados nas faculdades de direito e nas organizações judiciais<sup>14</sup>. Esta cultura decorria em parte da comunhão por meio de laços de uma mesma rede de contatos, que advinha de faculdades de direito e atividades profissionais comuns, em um mundo ainda pouco complexo, em comparação com os dias de hoje, mas decorria também e sobretudo de uma estratégia comum de formulação de argumentos e distinções a partir de determinado conjunto de fontes jurídicas<sup>15</sup>. Estas formas comuns de raciocinar juridicamente por meio de fontes jurídicas textuais levaram a uma progressiva aproximação da atuação dos agentes

13 – HESPANHA, Antonio Manuel. Southern Europe (Italy, Iberian Peninsula, France). In: PIHLAJAMÄKI, H.; DUBBER, M.; GODFREY, M. *The Oxford handbook of European legal history*. Oxford: Oxford University Press, 2018.

14 – FONSECA, Ricardo Marcelo. A cultura jurídica brasileira e a questão da codificação civil no século XIX. *Revista da Faculdade de Direito da UFPR*, Curitiba: v. 44, 2006. LOBO, J.; STAUT JR., S. Discussão pública e formação da cultura jurídica: contribuição metodológica à história do direito brasileiro. *Revista Quaestio Iuris*, v. 8, n. 3, p. 1688-1710, 2015. SILVEIRA, M. *Revistas em tempos de reformas: pensamento jurídico, legislação e política nas páginas dos periódicos de Direito (1936-1943)*. Dissertação (Mestrado em História) – Programa de Pós-Graduação em História, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2013.

15 – Inspiramo-nos aqui no estudo de Antonio Manuel Hespánha sobre a região sul da Europa. O autor identifica uma prática jurídica comum na região a partir da existência de produções textuais semelhantes, independentemente da existência compartilhada de instituições ou organizações. Embora o estudo original se refira a um outro contexto histórico e geográfico, a hipótese que avançamos aqui é da existência de um processo de aproximação decorrente de produções textuais comuns. HESPANHA, *op. cit.*

nas duas instituições, particularmente em relação às exigências normativas (regras procedimentais, regras probatórias, contraditório, ampla defesa, dentre outras) que seriam pertinentes a uma instância deliberativa que aspirava possuir capacidade de decisão *definitiva* a respeito de controvérsias do mundo do trabalho.

Por fim, argumentamos que este foco na autonomia do direito pode mesmo levar a uma nova percepção sobre o processo de criação da justiça trabalhista. Isso porque o olhar metodológico pelo qual optamos permite perceber os impactos próprios no mundo do direito decorrentes de teorias sociológicas da época, que de outra forma poderiam permanecer relativamente invisíveis. Assim, uma vez associadas às teorias de socialização do direito, as teorias corporativistas – que propunham, por exemplo, a representação classista – produziam dois efeitos particulares. O primeiro efeito diz respeito ao formato da justiça. É possível dizer que o que se arraigou com mais força e de forma mais duradoura nesta justiça não foi a representação classista, mas a ampliação do acesso dos trabalhadores, por meio, dentre outros, do mecanismo da gratuidade processual e da desnecessidade de amparo por advogado. Mais do que a composição das instâncias de deliberação, o corporativismo dentro do judiciário se traduzia pela extensão do poder estatal a grupos de trabalhadores que antes resolviam seus conflitos com os patrões de forma privada. Esta constatação não é distinta daquela trazida por Sônia Draibe, para quem a expansão da intervenção do Estado no período exigiu a concomitante expansão das instâncias de resolução de conflitos sociais – dentre elas o judiciário e as agências federais<sup>16</sup>. O que ocorria era uma forma de canalização de novos e velhos conflitos trabalhistas privados para dentro do Estado. O ponto é particularmente interessante se lembrarmos que na história da justiça trabalhista brasileira o elemento dos juízes classistas foi abandonado muito antes do que o elemento da gratuidade processual, modificado apenas na última reforma trabalhista do país.

---

16 – DRAIBE, Sônia. *Rumos e metamorfoses: Estado e industrialização no Brasil: 1930-1960*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

O segundo efeito diz respeito à prática decisória daqueles juízes. É possível dizer que o que teve, novamente, impacto mais amplo e mais duradouro nos ramos do direito como um todo foi a expansão da discricionariedade judicial, mais do que um cuidado ou uma atenção especial às *questões sociais*. As teorias de socialização do direito defendiam uma sensibilidade especial para com a realidade social. Após uma fase inicial mais crítica, no entanto, os juízes, de forma majoritária, apropriaram destas teorias sobretudo os elementos que autorizavam uma maior liberdade de interpretação das regras legais, ou seja, destacaram destas teorias particularmente os elementos de ampliação dos poderes de atuação da magistratura.

O artigo segue uma ordem cronológica, em três etapas, que vão da criação do CNT em 1923 à sua incorporação definitiva ao judiciário, após o fim do Estado Novo.

## **2. A consolidação administrativa (1923-1930)**

Em 1923, após a aprovação da Lei Eloy Chaves, o então presidente Arthur Bernardes criou o CNT, destinado a estudar as questões sociais, superintender as Caixas de Aposentadoria e Pensão e fiscalizar as empresas de seguros para acidentes do trabalho (Decreto 4.682/23 e Decreto 16.027/23). O CNT viria a ser a estrutura embrionária da Justiça trabalhista, convertido em tribunal superior. Antes disso, no entanto, precisaria construir sua legitimidade e autoridade. Este foi o trajeto nos anos 1920.

Originalmente, o órgão não possuía competências normativas ou jurisdicionais, apenas consultivas. Nas palavras do então Ministro Calmon: “a questão social, entre nós, não se manifesta com a mesma acuidade com que se apresenta nos países propriamente industriais, [mas] não se poderia negar a conveniência de, mediante inquéritos conscienciosos, estudar

as condições e os aspectos peculiares ao nosso meio<sup>17</sup>”. Não foi à toa, portanto, que limitação foi considerada estratégia diversionista<sup>18</sup>.

Ainda nos seus primeiros anos, porém, a legislação inseriu uma ambiguidade nas suas competências. Além de supervisionar as caixas e propor regulamentações, o CNT rotineiramente recebia petições individuais. Mesmo sem autorização legal para medidas concretas, ouvia demandantes e identificava violações. A cada novo caso, argumentamos, os integrantes do CNT não podiam senão pressionar para expandir sua autoridade. A estratégia foi a mimetização dos procedimentos judiciais, facilitada pela circulação de advogados. Antes mesmo de 1930 o órgão já iniciava o processo de acomodação institucional.

### ***A pressão pela autoridade institucional: o papel das multas***

Na primeira fase, o CNT enfrentou o desafio de consolidar a sua relevância no arranjo estatal. Devia, por um lado, garantir a eficácia de suas decisões em um campo até então pouco regulado e, por outro, salvaguardar o espaço de atuação diante dos demais poderes.

O caso Virgílio Rodrigues é emblemático dos desafios. Em 1923, a Leopoldina Railway Company negou posse a Virgílio, eleito para o Conselho da Caixa, alegando que ele, detentor de função temporária, não seria ferroviário. O CNT decidiu a favor do empregado, mas a companhia, em reação, o dispensou sem o devido inquérito (art. 42, Decreto 4.682/23). Dessa vez os conselheiros não se pronunciaram, por não possuírem força executória para a decisão. Em 1926, com Virgílio reeleito, mudaram de opinião e mandaram dar posse em 48h. Porém restava o mesmo problema: a lei não “impunha mecanismo de respeito<sup>19</sup>”.

---

17 – ALMEIDA, Miguel Calmon du Pin. Introdução. *Revista do Conselho Nacional do Trabalho*, n. 1, 1923. ALMEIDA, F. A competência do presidente do CNT e da Câmara de Previdência Social em face do Dec. 3.710/41. *Revista do Conselho Nacional do Trabalho*, n. 11, p. 170, 1942.

18 – OLIVEIRA, Moacyr Velloso Cardoso de. Um pouco de história da previdência social – o Conselho Nacional do Trabalho, suas origens. *Revista de Previdência Social*, Brasília: V. 12, n. 90, p. 269-271, 1988.

19 – BRASIL. Conselho Nacional do Trabalho. Parecer do Procurador Geral no caso

Dilema equivalente ocorreu no caso João Carvalho. O engenheiro recorreu ao CNT contra a demissão sem inquérito pela companhia Estrada Maricá. Tendo a companhia negado a competência ao órgão “meramente consultivo”, os conselheiros inovaram na solução: pediram ao Ministro de Obras Públicas e ao Presidente do Rio de Janeiro que não reconhecessem outro superintendente da Estrada ou presidente da Caixa que não o engenheiro. Aparentemente o esforço foi infrutífero, pois o caso voltou ao pleno para novas providências<sup>20</sup>.

A dificuldade em impor a própria autoridade dava tom de irritação às falas dos conselheiros. Assim, Oscar Saraiva, procurador adjunto, reclamava dos diversos expedientes da São Paulo Railway para descumprir decisão: “servem apenas para deixar patente o desrespeito”. Deve-se exigir o cumprimento do que lhe foi ordenado em termos claros e inequívocos e com caráter definitivo<sup>21</sup>

Parte da solução veio em 1926, quando novo decreto reconheceu a competência do CNT para decidir em última instância questões relativas às caixas, ajuizar ações na justiça e, principalmente, impor multas em caso de descumprimento das decisões (art. 55, Dec. 5.106/26).

A partir daí as multas se tornaram o principal mecanismo de autoafirmação<sup>22</sup>. De fato, para as partes ela era pouco satisfatória: embora alguns reclamantes pedissem que lhes fosse destinada – convertida em indenização *sui generis* – o Conselho decidiu que, por lei, ela reverteria para a Caixa<sup>23</sup>. Progressivamente, não obstante, os conselheiros convergiam

---

Virgílio Affonso. *Revista do CNT*, n. 5, ano 5, p. 3, 138 e 173, nov. 1930a.

20 – BRASIL. Conselho Nacional do Trabalho. Recurso n.º 380/1927. *Revista do CNT*, n. 5, ano 5, p. 98, nov. 1930b.

21 – BRASIL. Conselho Nacional do Trabalho. Recurso n.º 706. *Revista do CNT*, n. 5, ano 5, p. 376, nov. 1930c.

22 – Dizia um conselheiro que “as decisões não se acham amparadas por força coercitiva (...) sendo a única sanção a multa”, cf. Brasil. Conselho Nacional do Trabalho. Processo n.º 5.109/26, 1926a. Existiam limites: só valia para casos de ferroviários (BRASIL, 1931a: 442). Existiam também outras estratégias, como pedir a mediação do ministro. BRASIL. Conselho Nacional do Trabalho. Processo n. 9.289/30. *Revista do CNT*, n. 6, p. 296, 1931c).

23 – Decreto 17.941, de 1927. Ver ainda BRASIL. Conselho Nacional do Trabalho. Pa-

para a multa<sup>24</sup>. É este o caminho relatado por Ataulpho Paiva. Para seu presidente, o CNT seria um órgão administrativo que, mesmo tendo “a aparência de um tribunal”, não exercia coerção sobre indivíduos ou impedia recurso ao judiciário. No entanto, poderia e deveria decidir, assim como impor multas para proteger sua competência<sup>25</sup>.

### ***A pressão pela competência deliberativa: o papel do peticionamento individual e da simetria judicial***

Fosse apenas órgão consultivo, o problema seria menor. Mas por fiscalizar as Caixas, cabia também ao Conselho garantir a estabilidade do ferroviário: após dez anos o ferroviário só seria demitido por falta grave, verificável em inquérito, com recurso ao CNT (art. 42, Decreto 4.682/23; art. 43, Decreto n.º 5.109/26). Este procedimento fez do Conselho um órgão de resolução de dissídios individuais. Empregados demitidos recorriam em massa ao CNT, quanto mais por estarem isentos de custas processuais e da necessidade de um advogado<sup>26</sup>. Surgiam com as mais diversas questões. Seriam médicos empregados das Estradas também ferroviários<sup>27</sup>? Com quais parâmetros se comprova uma falta grave<sup>28</sup>? Assim, além de pressionarem para uma resposta satisfatória, sob pena de tornar o órgão irrelevante e refrear a onda de novas demandas, eles impunham

---

receres. *Revista do CNT*, n. 6, 1931d, e BRASIL. Conselho Nacional do Trabalho. Recurso 15, 1929. *Revista do CNT*, n. 5, v. 1, p. 240, 1930d.

24 – BRASIL. Conselho Nacional do Trabalho. Recurso n. 18/28. *Revista do CNT*, n. 5, v. 1, p. 111, 1930e; BRASIL. Conselho Nacional do Trabalho. Recurso 7/25. *Revista do CNT*, n. 5, v. 1, p. 95, 1930f; BRASIL. Conselho Nacional do Trabalho. Recurso 902/27. *Revista do CNT*, n. 5, v. 1, p. 140, 1930g; BRASIL. Conselho Nacional do Trabalho. Processo n. 2594/31. *Revista do CNT*, n. 6, p. 366, 1931b.

25 – PAIVA, A. Explicação necessária. *Revista do CNT*, n. 5, p. 3, 1930.

26 – A gratuidade era determinação legal para os recursos dos ferroviários (art. 53, Dec. 5.109/26) e uma decorrência da natureza do pedido de férias, definida como uma “comunicação à autoridade competente para a fiscalização” a ser enviada ao Conselho (art. 17, Dec. 17.496/26). Era também decorrência do modelo de financiamento do Conselho, que desde 1926 recebia recursos do saldo das Caixas.

27 – BRASIL. Conselho Nacional do Trabalho. Pareceres. *Revista do CNT*, n. 6, p. 282, 284, 285, 295, 1931d.

28 – BRASIL. Conselho Nacional do Trabalho. Acórdão de 7 maio 1931. *Revista do CNT*, n. 6, , p. 216, 1931e.

dois novos desafios: criar uma jurisprudência de interpretação da lei e organizar uma estrutura burocrática de processamento dos casos.

A lei de férias, que entrou em vigor em 1925, deu impulso importante, pois o seu regulamento conferiu ao CNT a fiscalização (Lei 4.982/25, Dec. 17.496/26). Como os empresários ignorassem a medida, grande quantidade de trabalhadores recorreu ao órgão para demandar o cumprimento. Parte da historiografia analisa este evento para medir a efetividade dos direitos trabalhistas<sup>29</sup>. No entanto, a constatação mais interessante é a expansão dos mecanismos institucionais. Como mostra o relatório sobre 1926, aumentou expressivamente o número de casos em decorrência da nova lei. Logo, o Conselho, esclarecia, teria sido constrangido a fiscalizar as leis sociais e, para tanto, precisava “urgentemente” de novas instalações administrativas, orçamento e pessoal<sup>30</sup>.

A pressão teve efeito. Em 1927, o Congresso Nacional ampliou o orçamento e autorizou a remuneração dos conselheiros (Dec.-leg. n.º 5.407/27). Em 1928, o governo criou um departamento jurídico, com procuradores remunerados, além de um sistema recursal, atribuindo a última instância ao ministro da Agricultura, Indústria e Comércio (Decreto n.º 18.074/1928). Alimentado pela pressão social externa, o CNT expandia a si próprio na prática cotidiana, legitimado pela técnica e pelo saber jurídico<sup>31</sup>.

Vale notar que a reorganização burocrática ocorreu em espelhamento às práticas judiciais. Facilitou terem parte dos conselheiros formação jurídica, apta a forjar uma racionalidade legal. O primeiro presidente, por exemplo, foi o ministro do Supremo Tribunal Federal Viveiros de Castro. Mas existia uma intencionalidade. Para os procuradores jurídicos, a mis-

29 – SOUZA, S. F. de. “A questão social é, principalmente e antes de tudo, uma questão jurídica”: o CNT e a judicialização das relações de trabalho no Brasil (1923-1932). *Cadernos AEL*, v. 14, n. 26, 2009.

30 – BRASIL. Relatório Conselho Nacional do Trabalho, Ministro da Agricultura, Indústria e Comércio. 1926b. Disponível em: <http://brazil.crl.edu/bsd/bsd/u2022/000371.html>. Acesso em: 28.05.19.

31 – PLOTKIN, M. Ben; ZIMMERMANN, E. *Los saberes del Estado*. Buenos Aires: Edhasa, 2012.

são do conselho era solucionar “dúvidas de aplicação da lei aos casos concretos”, dar interpretação uniforme aos textos legais<sup>32</sup>. Para o presidente Ataulfo de Paiva: “para o indispensável respeito da autoridade de que promanam, mister se fazia assumirem aspecto jurídico<sup>33</sup>”. A simetria com o judiciário era também, nos primeiros momentos, a consolidação administrativa.

### ***O resultado: a jurisprudência trabalhista e o (limitado) papel da equidade***

Nos processos, a simetria surgia como um rigor procedimental, temperado pelo acesso à justiça<sup>34</sup>. Formava-se, assim, uma jurisprudência trabalhista, pela qual casos semelhantes levavam a decisões semelhantes, fosse pela pressão das partes por tratamento isonômico, fosse pela otimização do trabalho burocrático.

O ponto da formação da jurisprudência é importante porque, à época, este era um dos argumentos para a especialização. As questões trabalhistas, por sua natureza social, exigiam novo tipo de interpretação, em atenção à realidade sociológica. O processo de criação do CNT, lembremos, ocorreu em paralelo ao processo mais amplo de transformação do direito, que no Brasil recebeu a alcunha de *socialização*<sup>35</sup>.

32 – ALVIM, J. L.; SARAIVA, O. Apresentação. *Revista do Conselho Nacional do Trabalho*, n. 5, p. 6, 1930.

33 – PAIVA, A. Explicação necessária. *Revista do Conselho Nacional do Trabalho*, n. 5, p. 3, 1930.

34 – Sobre o peticionamento individual, ver: BRASIL. Conselho Nacional do Trabalho. Recurso n. 9/1928. *Revista do CNT*, n. 5, p. 140, nov. 1930h e BRASIL. Conselho Nacional do Trabalho. Processo n. 2.461/1928. *Revista do CNT*, n. 5, p. 183, nov. 1930i; BRASIL. Conselho Nacional do Trabalho. Recurso n. 66/1928. *Revista do CNT*, n. 5, p. 235, nov. 1930j e BRASIL. Conselho Nacional do Trabalho. Recurso n. 7/1927. *Revista do CNT*, n. 5, p. 290, nov. 1930k. Sobre a instrução probatória, ver: BRASIL. Conselho Nacional do Trabalho. Recurso n. 2.556/29. *Revista do CNT*, n. 5, v. 1, p. 249, nov. 1930l.

35 – “O Direito torna-se uma força verdadeiramente coordenadora e propulsora da ordem social, amoldados os princípios socialísticos às realidades presentes, à sombra da equidade e da solidariedade”, cf. REZENDE FILHO, G. Socialização do direito. *Revista Forense*, v. LXXXVI, n. 456, p. 699, 1941.

*O conceito central aqui é o de equidade.* Nos embates travados com Oliveira Vianna na década de 1940, mesmo Waldemar Ferreira dizia caber à Justiça do Trabalho uma “dilatada margem de arbítrio judicial, que deixa campo aberto para o critério de equidade<sup>36</sup>”. A ideia, porém, era antiga. Em 1908, Rodrigues de Carvalho diferenciava a interpretação do direito civil daquela do direito social, com “as modificações que a equidade ensina<sup>37</sup>”. Em 1905, Evaristo de Moraes defendeu a criação de tribunais de patrões e operários para arbitragem dos conflitos (MORAES, 1986). A ideia foi recebida pelo Min. Mourão, já em face da Constituição de 1934: “tribunais *prud’hommens*, que decidiam segundo os usos e costumes; por equidade, não segundo a lei escrita<sup>38</sup>”.

Os argumentos para a especialização institucional – e para a composição classista – recorriam frequentemente às formas de interpretação. É uma surpresa da pesquisa, assim, perceber um papel limitado para a equidade no CNT. Na prática cotidiana, a nova hermenêutica, conquanto tivesse apelo mítico, não era tão distinta assim para ser motivo central da especialização. Existiam referências expressas: para os procuradores Leonel Rezende e Oscar Saraiva o princípio dominante era a “obediência às normas de equidade, de modo a suavizarem as asperezas de alguns textos legislativos<sup>39</sup>”. Em alguns casos, elas eram determinantes. Em 1930, os conselheiros discutiam se, na ausência de lei, filho natural poderia ser equiparado a legítimo para receber pensão. O relator, favorável à nova interpretação, por “direito jurisprudencial ou *standardização*”, insistiu: “se pode equiparar com o filho adotivo, que é menos sanguíneo, por que não

---

36 – FERREIRA, W. M. *Princípios de legislação social e direito judiciário do trabalho - Waldemar Martins Ferreira - Google Livros*. São Paulo: Ed. São Paulo, 1938.

37 – CARVALHO, J. R. Accidentes do trabalho e sua garantia jurídica. *O Direito: revista mensal de legislação, doutrina e jurisprudência*, v. 106, p. 184, 1908.

38 – BRASIL. Voto na decisão do mandado de segurança n. 77. *Archivo Judiciario*, v. 39, p. 167, 1936a.

39 – ALVIM, J. L.; SARAIVA, O. Apresentação. *Revista do CNT*, n. 5, p. 6, 1930. A lei dos ferroviários era “lei social, de justiça e equidade e [portanto] merece acatamento” (BRASIL. Conselho Nacional do Trabalho. Recurso 21/25. *Revista do CNT*, n. 5, v. 1, p. 53, nov. 1930m).

com este?<sup>40</sup>”. Em outros casos, porém, solução equivalente, para pensão por invalidez, recorria à tradicional analogia<sup>41</sup>.

A formação da jurisprudência exigia uma padronização das decisões, algo que dificilmente os *factos sociais* de Oliveira Vianna poderiam dar. Como construir uma jurisprudência somente com apelos à excepcionalidade? Por isso, ferroviário estável era o definido em lei, a despeito da necessidade pessoal (art. 2º, Dec. 5.109/26). A fórmula de cálculo de pensão era a legal, não a mais vantajosa ao empregado disposta em projeto, pois “a equidade não exige prejudicar o patrimônio coletivo<sup>42</sup>”. Quanto às férias, independiam de bom comportamento ou de lucro da empresa, não se perdiam por falta grave e subsistiam para empregados da família<sup>43</sup>. Por outro lado, sendo vedado trabalhar durante as férias, perdia o direito aquele que, demitido, viesse a trabalhar em outro estabelecimento antes de decorridos trinta dias<sup>44</sup>.

No final da década, o Conselho decidiu uma série de casos sobre a ordem sucessória das pensões. O Código Civil de 1916 priorizava ascendentes e descendentes ao cônjuge (art. 1.603, CC 1916). Já a lei especial priorizava o cônjuge aos filhos (Dec. 5.109/26). Em atenção às partes, as Caixas passaram a dividir o valor entre os interessados. O parecer dos procuradores do CNT, porém, condenou a solução: nem adotava a regra especial, nem a regra comum, mas criava uma nova ao arrepio da lei. O certo, aqui, seria reconhecer a preferência da lei especial sobre a geral e atribuir a pensão à viúva. “A Caixa tentou amenizar a dureza da lei (...).

40 – BRASIL. Conselho Nacional do Trabalho. Recurso 322/30. *Revista do CNT*, n. 6, p. 499, 1931f.

41 – BRASIL. Conselho Nacional do Trabalho. Processo n. 29.985/1930. *Revista do CNT*, n. 7, p. 306, 1931g.

42 – BRASIL. Conselho Nacional do Trabalho. Recurso n. 43/1928. *Revista do CNT*, n. 5, v. 1, nov. 1930n.

43 – BRASIL. Conselho Nacional do Trabalho. Recurso 57/1927. *Revista do CNT*, n. 5, v. 1, p. 328, nov. 1930o; BRASIL. Conselho Nacional do Trabalho. Recurso 202/1927. *Revista do CNT*, n. 5, v. 1, p. 37, nov. 1930p; BRASIL. Conselho Nacional do Trabalho. Processo 2.157/1927. *Revista do CNT*, n. 5, v. 1, p. 277, nov. 1930q.

44 – BRASIL. Conselho Nacional do Trabalho. Recurso 527/1927. *Revista do CNT*, n. 5, v. 1, p. 356, nov. 1930r.

Porém, isso só pode ocorrer com nova lei”. A atual, “apesar de injusta e iníqua, tem que ser obedecida<sup>45</sup>”.

No CNT, porém, a atuação dos advogados, seguida pelos conselheiros, espelhava as práticas judiciais e adotava lógica de argumentação com a qual estavam habituados. Por isso, se as decisões eram semelhantes, qual o papel da composição classista – e do corporativismo?

O que ocorria dentro e fora do Conselho era uma transformação global do direito. Ao longo dos anos 1930, por exemplo, os artigos sobre equidade debatiam também a lei de luvas e locação imobiliária, julgadas na Justiça Estadual<sup>46</sup>. Tal transformação seria amplamente reconhecida pelo STF: “decidir conforme analogia não invalida decisão da Justiça do Trabalho<sup>47</sup>”, pois analogia também é critério do direito comum, “constante na lei de introdução nova e antiga<sup>48</sup>”. Se por um lado “a Justiça do Trabalho é ambiente mais livre para o manejo da equidade”, por outro “também no direito comum o estrito silogismo perdeu seu prestígio tirânico, suplantado pelo bem comum e interesse social<sup>49</sup>”.

### 3. O caminho para a justiça (1930-1941)

A chegada de Getúlio Vargas ao poder deu ao CNT as condições para ser tornar órgão chave das políticas sociais. Tendo colhido os frutos de consolidação administrativa, aproveitou o momento para disputar com o judiciário. A difusão das ideias corporativistas certamente contribuiu. Logo na primeira edição, a *Revista do CNT* publicou discurso do Min.

45 – BRASIL. Conselho Nacional do Trabalho. Recurso 313/1931. *Revista do CNT*, n. 6, p. 156, 246, 1931h; BRASIL. Conselho Nacional do Trabalho. Recurso 271/1931. *Revista do CNT*, n. 6, p. 225, 1931i.

46 – GARCIA NETO, P. M. A questão social na Era Vargas entre a regulação de trabalho da CLT e os “fins sociais” da Lei de Introdução ao Código Civil. In: MOTA, C. G.; SALINAS, N. S. C. (Eds.). *Os juristas na formação do Estado-Nação brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 223–253.

47 – BRASIL. *Supremo Tribunal Federal*. Agravo de Instrumento n.º 12.039, 18 jan. 1945a, s/p. Rel. Min. Castro Nunes.

48 – BRASIL. *Supremo Tribunal Federal*. Agravo de Instrumento n.º 12.149, 16 abr. 1945b, s/p. Rel. Min. Philadelpho Azevedo.

49 – BRASIL. *Supremo Tribunal Federal*. Agravo de Instrumento n.º 12.510, 20 set. 1945c, s/p. Rel. Min. Philadelpho.

Lindolfo Collor defendendo a sindicalização. Em seguida, publicou discurso do presidente do CNT, Mário Ramos, tomando para si a liderança de unir “Estado, capital e trabalho”, como “força moral” do governo<sup>50</sup>.

As práticas do CNT, porém, não acompanhavam plenamente as expectativas mais ousadas de teóricos do corporativismo. Ao contrário, mostram um longo caminho de aproximação com a tradição jurídica, que envolvia um órgão em busca de funções jurisdicionais, um judiciário resistente e, nos anos 1940, tribunais moldando a acomodação, antes mesmo da Constituição de 1946. Como diria o conselheiro Antônio Dória, defendendo o corporativismo “com o temperamento dos direitos individuais”: ‘A magistratura do trabalho, ao invés de desquitar-se da magistratura comum, converge para ela, sentindo nos elementos dessa justiça toda a segurança<sup>51</sup>’.

### ***A pressão por uma nova posição do CNT na coordenação da política social: as funções normativas***

De 1930 a 1934, o CNT se engajou na produção de leis sociais e buscou aí reforçar as suas funções. Em 1930, o governo limitou a entrada de estrangeiros. Obrigou a todas as empresas do país que possuíssem ao menos dois terços de empregados brasileiros natos (art. 3º, Dec. 19.482/30). Como a implementação fosse um desafio, Lindolfo Collor encomendou ao CNT a regulamentação. O resultado, ao final, foi confiar ao Conselho a fiscalização, a imposição de penalidades e o julgamento dos recursos. O decreto incluía também a obrigação de cadastro: todo empregador, indivíduo ou empresa, privado ou público, enviaria anualmente ao Conselho uma relação nominal de seus empregados (art. 32, Dec. 20.291/31). Embora pouco factível, a previsão revela a pretensão expansiva dos seus proponentes: foram 10287 comunicados apenas no primeiro ano<sup>52</sup>.

50 – RAMOS, M. Discurso. *Revista do Conselho Nacional do Trabalho*, n. 6, p. 9, 1931.

51 – DORIA, A. Apresentação. *Revista do Conselho Nacional do Trabalho*, n. 8, p. 76, 1932.

52 – É certo que a lei de férias já tinha dispositivo equivalente em 1926, obrigando todas os estabelecimentos comerciais (art. 16, Dec. 17.496/26), porém apenas a lei de 1931, pelo que vimos, gerou registros do efetivo envio das relações. Ver: BRASIL. Conselho

Em 1931, após a lei de sindicalização, o governo promoveu uma reforma nas Caixas de Aposentadoria e as estendeu a todo o serviço público (Dec. 20.465/31). Adotou sugestões do CNT e esclareceu antigas divergências: definiu parâmetros de falta grave, equiparou filhos naturais a legítimos e mulheres a filhos, confirmou a isenção de pagamento de selos e regulamentou o recurso ministerial. Para os empregados do comércio, excluídos, Lindolfo Collor incumbiu ao CNT uma norma social, que deu origem à regulamentação da jornada de trabalho e do descanso dominical<sup>53</sup>.

Estes projetos ampliavam as funções normativas. Elas, porém, nunca foram plenas, suplantando decretos e leis – mesmo porque atribuir tais funções a vários órgãos tornava difícil a definição da norma válida. Nos anos 1920, mais contido, o conselho decidiu não estender a lei de férias, nem regular a jornada de trabalho, por não ter competência para criar direito substantivo<sup>54</sup>. Na década de 1930, tendo o judiciário declarado a inconstitucionalidade de lei social, apenas recomendou nova lei ao legislativo. Deu passo seguinte apenas em 1940, sustentado pelo acúmulo de debates corporativistas. A lei da justiça do trabalho deu ao CNT a decisão de efeitos coletivos.

O número de processos aumentou significativamente em 1931<sup>55</sup>. Na sequência, uma reforma administrativa manteve atribuições administrativas e contenciosas, mas as dividiu com mais cuidado (Dec. 19.686/31 e Dec. 20.886/31). Em 1934, em decorrência da criação das Comissões Mistas de Conciliação (CMC) e das Juntas de Conciliação e Julgamento (JCJ), nova reforma reforçou o caráter jurisdicional e a autonomia do

---

Nacional do Trabalho. Sessão do Conselho n.º 276. *Revista do CNT*, n. 6, p. 516, 1931j.

53 – COLLOR, L. Discurso. *Revista do Conselho Nacional do Trabalho*, n. 7, 1932.

54 – BRASIL. Conselho Nacional do Trabalho. Processo 125/23. *Revista do CNT*, n. 5, v. 1, p. 64, nov. 1930s; BRASIL. Conselho Nacional do Trabalho. Recurso 1.547/28. *Revista do CNT*, n. 5, v. 1, p. 279, nov. 1930t; BRASIL. Conselho Nacional do Trabalho. Recurso 27/26. *Revista do CNT*, n. 5, v. 1, p. 72, nov. 1930u.

55 – Pelos dados da revista do CNT, foram 494 processos em 1928, 584 em 1929, 559 em 1930 e 1716 em 1931 (BRASIL. Conselho Nacional do Trabalho. Relatório. *Revista do CNT*, n. 6, 1931k).

Conselho em face do Poder Executivo<sup>56</sup>. Restringiu o recurso ao ministro do Trabalho a apenas dois casos: decisão no pleno por voto de desempate e violação da lei ou modificação da jurisprudência. Aprimorou a capacidade de execução das decisões: criou uma carta de sentença a ser executada na justiça comum e conferiu à procuradoria, além da competência opinativa, a legitimidade ativa para defender o conselho na justiça (Dec. 24.784/34). Poucos dias antes da promulgação da Constituição de 1934, o governo provisório de Getúlio Vargas elaborou uma nova reforma no CNT, para recepcionar as demandas da futura Justiça do Trabalho, cujo Conselho funcionaria como Tribunal Superior<sup>57</sup>.

Ainda em 1934, a Assembleia Nacional Constituinte criou a Justiça do Trabalho, um sistema integrado, composto por tribunais do trabalho e comissões, de composição classista, ao qual não se aplicariam as regras da magistratura (art. 122, CF 1934). A Constituição de 1937 repetiu a previsão e, assim como a anterior, referiu-se à Justiça do Trabalho em artigo distinto daquele em que listava os órgãos do judiciário, perpetuando a celeuma.

Em 1939, a Justiça foi instituída, em ramo apartado, com representação classista e poder normativo, a partir do anteprojeto de Oliveira Vianna, consultor do Ministério do Trabalho. Dentre os órgãos estavam as juntas, os tribunais regionais e no topo o CNT, nomeado “tribunal superior da Justiça do Trabalho” (Dec.-lei 1.237/39). O Conselho tornou-se um tribunal de recursos, mas manteve um departamento de previdência e uma inspetoria para fiscalização das caixas<sup>58</sup>. A efetiva instalação ocorreu

56 – As comissões eram instâncias corporativas de conciliação sem poder executório, salvo em caso de arbitragem mediante o aceite das duas partes (Dec. 21.396/32), já as Juntas de Conciliação e Julgamento eram instâncias corporativas de julgamento, com poder executório, as quais seriam posteriormente incorporadas pela justiça do trabalho (Dec. 22.132/32).

57 – CABRAL, R. L.; PEREIRA, E. K. G.; CHAVES, V. V. G. Processo histórico de formação da Justiça do Trabalho no Brasil: do Conselho Nacional do Trabalho ao Tribunal Superior do Trabalho. *Revista Jurídica - UNICURITIBA*, Curitiba: vol. 1, n. 54, p. 266-291, 2019.

58 – ALMEIDA, F. A competência do presidente do CNT e da Câmara de Previdência Social em face do Dec. 3.710/41. *Revista do Conselho Nacional do Trabalho*, n. 11, p. 170, 1942. Cfr. Dec.-Lei. 1.346/39, Portaria CNT n. 17/41 e Dec. 3.710/41.

em 1941, com modelo consolidado pela CLT de 1943 e pela Constituição de 1946.

### ***O contencioso administrativo e os embates com o Poder Judiciário***

A atribuição de função jurisdicional esbarrava na tradição do contencioso administrativo. A Constituição de 1891 havia adotado a unicidade da jurisdição, o que significa que, rejeitando o Conselho de Estado, optou pela ampla revisão judicial dos atos da administração, salvo para as *questões políticas*<sup>59</sup>. As ideias corporativistas, porém, assim como a pressão dos burocratas, abriram caminho para uma possível revisão. Propostas mais ou menos radicais dotavam órgãos *quasi*-judiciais de autonomia em relação aos três poderes. Se os conselheiros antes evitavam confrontos, em 1940 apregoariam “o caráter supremo” das suas decisões<sup>60</sup>.

Inicialmente, as partes insatisfeitas tinham duas saídas: recurso ao ministro e ação na justiça comum. Para o CNT, porém, a avocação ministerial reduzia a autonomia decisória. Assim, em 1927, incomodados, os conselheiros disseram não caber o recurso de decisão transitada em julgado<sup>61</sup>. Em 1932, defenderam decisões insuscetíveis de revisão no mérito pelo ministro de Estado<sup>62</sup>. Em atenção a estes esforços, a reforma de 1934 limitou o recurso ao voto de desempate e à violação de lei federal ou jurisprudência (Dec. 24.784/34).

Certamente, essa autonomia administrativa flertava com as necessidades do tempo da política, sobretudo no período de 1935 a 1937, pós

59 – BARBOSA, R. *Obras completas de Rui Barbosa*. Rio de Janeiro: Casa de Rui Barbosa, 1975; LYNCH, C. E. C. *Da monarquia à oligarquia: História institucional e pensamento político brasileiro (1822-1930)*. São Paulo: Alameda, 2014.

60 – BRASIL. Conselho Nacional do Trabalho. Processo 15.204/42. *Revista do CNT*, n. 16, p. 91, 1943a. Em 1931 um conselheiro já podia anunciar a “evolução da competência do Conselho” de órgão consultivo a “tribunal administrativo e mesmo judicante”, ainda que, reconhecesse, com não lhe era autorizado proibir recurso ao Judiciário federal (BRASIL. Conselho Nacional do Trabalho. Processo n. 321/1931. *Revista do CNT*, n. 6, p. 442, 1931a.).

61 – BRASIL. Conselho Nacional do Trabalho. Recurso 247/27. *Revista do CNT*, n. 5, v. 1, p. 322, nov. 1930v.

62 – BRASIL. Conselho Nacional do Trabalho. Processo 9.359/1932. *Revista do CNT*, n. 5, v. 1, p. 29, nov. 1930x.

Intentona Comunista. As empresas deveriam por lei encaminhar os inquéritos administrativos de faltas graves de empregados estáveis. Eventuais faltas decorrentes de greves neste período geraram demissões pelo ministro do Trabalho, a despeito das deliberações do CNT. Não raro, os acórdãos do Conselho indicaram remessa obrigatória para o ministro, que na maioria das vezes, apenas homologava as demissões.

A outra saída era a ação judicial<sup>63</sup>. Algumas destas ações interferiam nos trabalhos do Conselho, mas não lhes retiravam a autoridade. Tendo o Tribunal de Justiça de São Paulo declarado inconstitucional a lei do descanso dominical, o CNT respondeu que pediria nova lei<sup>64</sup>. O dilema, porém, era maior se estava o Conselho em questão. Os insatisfeitos logo descobriram que o CNT não possuía meio de coerção, apenas multa executada na Justiça Federal. Como o processo seria inevitavelmente levado ao judiciário, ao serem notificados, opunham embargos à execução. Reabriam a discussão de mérito, tendo por limite apenas a teoria do contencioso administrativo.

Eram casos como o de Renato Vianna, que, tendo sido condenado pela Junta de Conciliação e Julgamento – JCJ ao pagamento de salários, embargou a execução alegando não ter sido intimado da decisão original (BRASIL, 1939). Era, também, o caso da Companhia Fiat Lux que, condenada pela JCJ a indenizar empregado demitido, embargou alegando cerceamento de defesa, pois não lhe haviam autorizado a participação do advogado. O juiz de primeiro e o STF, por maioria, reconheceram a nulidade, pois muito embora a legislação não exigisse a presença do procurador, também não a proibia (art. 10, Dec. 22.132/32)<sup>65</sup>.

A situação tornou-se ainda mais conflitiva após a criação das JCJ, as quais, ao contrário do Conselho, podiam condenar ao pagamento de

63 – Durante a década de 1920, o CNT decidiu que não cabia ao órgão contrariar decisão judicial ou optar entre decisões divergentes (BRASIL, 1930w: 55).

64 – BRASIL. Conselho Nacional do Trabalho. Processo 2.575/31. *Revista do CNT*, n. 7, p. 106, 1931l.

65 – BRASIL. *Supremo Tribunal Federal*. Recurso Extraordinário n.º 4.744, 29 dez. 1942a. Rel. Min. Orosimbo Nonato. Voto divergente: Min. Waldemar Falcão.

verbas indenizatórias. Eram elas “instancia única para os julgamentos que proferirem, os quais só poderão ser discutidos nos embargos à sua execução” (Dec. 22.132/32), tal como previstos no processo civil e na teoria que autorizava ampla revisão judicial.

A situação incômoda levou Vargas a editar o Dec. 39/37, o qual, dispondo sobre a execução trabalhista, limitava os embargos à justiça comum, não seriam admitidas “outras defesas senão as referentes a *nulidades, pagamento, ou prescrição da dívida*, e correndo o processo independente de custas, pagas afinal pelo vencido” (*grifo nosso*, art. 2º e 3º, Dec. 39/37).

Os conflitos, entretanto, até mesmo se intensificaram. No STF, o Min. Philadelpho Azevedo persistentemente se opôs ao diploma, por violação ao princípio da inafastabilidade da jurisdição. Pedia fosse interpretado o requisito *nulidade* de “forma não literal”, “tolerando a expressão sentido que comportasse certa revisão de mérito<sup>66</sup>”. Também o fazia o Min. Goulart Oliveira, para quem “deve ser ilimitada a ação da justiça comum”. No sentido contrário, manifestava-se o Min. Orosimbo Nonato, a favor da plena autonomia do CNT, “cingindo-se a justiça comum à apreciação da prescrição, nulidade e pagamento<sup>67</sup>”.

O fato é que o decreto não resolvia a amplitude do conceito de nulidade, mas remetia aos debates sobre a justiça *quasi-judicial*. Era o caso do empregador Almeida & Bruno, que alegava ser ilegal a avocação do ministro, devendo ser mantida, ao contrário, a decisão da JCJ, que lhe havia sido mais favorável. O STF, porém, rejeitou os embargos, confirmando, assim, a possibilidade de avocação livre no mérito – embora o Min. Orosimbo Nonato tenha reconhecido que era “algo anômala<sup>68</sup>”.

66 – BRASIL. *Supremo Tribunal Federal*. Recurso Extraordinário n.º 3.880, 13 jul. 1945d. Rel. Min. Orosimbo Nonato.

67 – BRASIL. *Supremo Tribunal Federal*. Recurso Extraordinário n.º 5.727, 19 jan. 1944a. Rel. Min. Goulart de Oliveira. Como continuava: até porque “em todas as execuções, de qualquer natureza, é restrita, naturalmente, a defesa, solvida que já se encontra a relação jurídica entre as partes”. (BRASIL. *Supremo Tribunal Federal*. Recurso Extraordinário n.º 3.880, 13 jul. 1945d. Rel. Min. Orosimbo Nonato.).

68 – BRASIL. *Supremo Tribunal Federal*. Recurso Extraordinário n.º 7.619, 3 mai.

Era também o caso da Companhia Papéis e Cartonagem, que, condenada na JCJ, obteve decisão favorável na Justiça comum, pois a condenação teve base em depoimentos não transcritos no processo. Simplificação e oralidade tinham limites<sup>69</sup>. Era, por fim, o caso de Florêncio Martins. O empregador alegava, em embargos, que fora condenado por inspetores do CNT à multa por denegação de férias, o que equivalia a condenar por verbas devidas. Os inspetores alegaram que já havia sem sucesso notificado o empregador por duas vezes. Na terceira vez, inconformados, aplicaram multa por descumprimento, somada ao valor correspondente às férias – uma condenação travestida de multa administrativa, o sonho dos conselheiros na década de 1920. Em 1936, o STF decidiu que a sentença era nula, pois apenas as juntas podiam condenar à indenização<sup>70</sup>. Os agentes de fiscalização, sem poder jurisdicional, não podiam agir como juízes.

Os dilemas da execução mostram um caminho aberto, um jogo de mútua acomodação travado em uma sequência de processos pouco famosos. Os órgãos administrativos buscavam demarcar a sua autoridade, restringindo seletivamente a avocação e os embargos. Pagavam, porém, um preço, que era o de se adequar à jurisprudência estabelecida sobre nulidades, de vincular-se, por simetria, a regras de devido processo legal. O Conselho poderia ter exigido uma reformulação mais radical do sistema, sem que possamos imaginar se seria ou não bem-sucedido. Optou, porém, por uma acomodação com o judiciário, que se consolidaria na década de 1940.

#### 4. A acomodação na Justiça (1941-1945)

Desde a apresentação do anteprojeto de lei elaborado por Oliveira Vianna, a Justiça do Trabalho tornou-se celeuma. O CNT, por um lado, passou a advogar o “caráter supremo” das suas decisões. O STF, por ou-

---

1945e. Rel. Min. Barros Barreto.

69 – Como dizia Castro Nunes: “a oralidade, princípio que domina o processo nas jurisdições trabalhistas, não exclui o depoimento escrito” (NUNES, J. de C. Da justiça do trabalho no mecanismo jurisdicional do regime. *Arquivo Judiciário*, v. XLI, p. 12, 1937).

70 – BRASIL. *Supremo Tribunal Federal*. Recurso Extraordinário n.º 6.632, 28 out. 1936b. Rel. Min. Eduardo Espínola.

tro, defendeu as suas prerrogativas. O resultado foi uma acomodação, mediada por ideias normativas de um processo justo e ideias políticas de autoridade institucional. Neste processo, o corporativismo foi sintetizado pela comunidade jurídica, aplicado mais aos critérios de acesso à justiça do que às teorias hermenêuticas. Venceram, aqui, os juristas, não os sociólogos.

### *A negociação com o Supremo Tribunal Federal*

O cenário no STF se consolidou aos poucos após a implementação da Justiça do Trabalho. Em três casos, citados amplamente, a corte reconheceu a natureza judicial e a autonomia do CNT, na mesma medida, porém, em que o vinculou ao sistema jurídico vigente. Em 1943, o Min. Orosimbo Nonato fez longa defesa da Justiça do Trabalho. Explicou ser irrelevante não estar ela referida no artigo que listava os órgãos do judiciário, uma vez que também ali não estava o tribunal do júri e ninguém contestava a sua natureza<sup>71</sup>. Em 1942, o Min. Castro Nunes fez defesa equivalente. Afirmou, reconstruindo uma memória menos conflitiva dos fatos, que o STF, antes mesmo da Constituição de 1934, já considerava as Juntas órgãos da Justiça do Trabalho. Nas suas palavras, “a Constituição de 1934 reafirmou o espírito de 1932<sup>72</sup>”. Esta jurisdição se esgota nas suas instâncias<sup>73</sup> e só caberia a ela a execução e rescisão de suas sentenças<sup>74</sup>.

O Min. Philadelpho continuou a criticar a atividade judicante “dos órgãos mistos” e o “problema da descentralização de serviços” que autorizava uma intervenção cada vez maior do Estado<sup>75</sup>. Na prática, porém, apenas adotava um critério mais rígido de devido processo legal para os

71 – Refere-se ao artigo 90, Constituição de 1937. BRASIL. *Supremo Tribunal Federal*. Apelação Civil n.º 7.219, 21 set. 1943b, 2ª T. Rel. Min. Orosimbo Nonato. Voto contrário: Min. José Linhares.

72 – BRASIL. *Supremo Tribunal Federal*. Apelação Civil n.º 7.282, 6 ago. 1942b. Rel. Min. Castro Nunes. Voto contrário do Min. Laudo de Camargo e Aníbal Freire.

73 – BRASIL. *Supremo Tribunal Federal*. Apelação Civil n.º 7.330, 28 abr. 1941. Rel. Min. Octávio Kelly; BRASIL. *Supremo Tribunal Federal*. CJ n.º 1.498, 30 maio 1944b.

74 – BRASIL. *Supremo Tribunal Federal*. Agravo de Instrumento n.º 11.062, 28 jun. 1943c. Rel. Min. Aníbal Freire.

75 – BRASIL. *Supremo Tribunal Federal*. Agravo de Instrumento n.º 11.490, [s/d].

órgãos jurisdicionais: “não seria razoável considerar-se meras decisões administrativas e observar a rigidez de coisa soberanamente julgada (ou de competência e prazo)<sup>76</sup>”, “coerentemente, tenho também de afastar [dos órgãos mistos, como o CNT] o rigor dos conceitos jurídicos, como são apreciados nos verdadeiros tribunais”. Quisessem ter decisão inquestionável, deveriam ter os mesmos parâmetros de defesa, prova e formalidade.

Neste ponto, os ministros não divergiam. Também Castro Nunes exigia respeito a princípios de defesa e formalidade processual, reconhecendo neles um conteúdo substantivo de justiça<sup>77</sup>. A definição da competência, que seria uma decisão estritamente política – a qual órgão dar a última palavra? – era também negociada juridicamente, a partir de critérios normativos de justiça. A simetria, assim, era estratégia política, assim como uma exigência normativa, o trilha por meio do qual acomodavam tradição jurídica e expectativas de transformação<sup>78</sup>.

Como estratégia política, os ministros reconheciam a supremacia do STF perante toda a justiça. Nunca deixaram de reconhecer o cabimento do recurso extraordinário contra decisão do CNT a despeito dos reclames pesarosos dos conselheiros<sup>79</sup>. Decidiram mesmo que receberiam o recur-

76 – BRASIL. *Supremo Tribunal Federal*. ACI n.º 7928, 28 jan. 1943d. Rel. Min. Philadelpho Azevedo; BRASIL. *Supremo Tribunal Federal*. Apelação Civil n.º 7.459, de 1942c.

77 – Dizia Castro Nunes: “eu mesmo já tenho anulado decisões por incompetência das Juntas ou por inobservância da forma legal, como no caso dos depoimentos orais, ou de sentença não assinada pelos vogais, ou por vogal aposentado que tomou parte no julgamento em contrário às determinações da lei” (NUNES, J. de C. Da justiça do trabalho no mecanismo jurisdicional do regime. *Arquivo Judiciário*, v. XLI, p. 12, 1937).

78 – ERNST, D. R. *Tocqueville’s nightmare: the administrative state emerges in America, 1900-1940*. Oxford: Oxford University Press, 2014.

79 – O recurso extraordinário era interposto diretamente no STF contra última decisão do CNT. Sobre o cabimento em violação de lei federal:

BRASIL. *Supremo Tribunal Federal*. Agravo de Instrumento n.º 12.419, 30 out. 1945f. Rel. Min. Orosimbo Nonato; BRASIL. *Supremo Tribunal Federal*. Recurso Extraordinário n.º 8.452, 30 out. 1944c. Rel. Min. Laudo Camargo; BRASIL. *Supremo Tribunal Federal*. Agravo de Instrumento n.º 13.203, 29 abr. 1947. Rel. Min. Lafayette; BRASIL. *Supremo Tribunal Federal*. Recurso Extraordinário n.º 11.057, 26 jan. 1948. BRASIL. *Supremo Tribunal Federal*. Recurso Extraordinário n.º 11.840, 25 set. 1944d. Rel. Min. Lafayette; BRASIL. *Supremo Tribunal Federal*. Agravo de Instrumento n.º 12.943, 30 set.

so por divergência entre tribunais do trabalho, quando o CNT, por conta própria, não solucionasse o conflito (BRASIL, 1945g)<sup>80</sup>. Assim, não apenas subordinavam o CNT/, Tribunal Superior da Justiça do Trabalho (Decreto-Lei n. 1.237/39) à estrutura institucional-judicial vigente, mas também estendiam a ele as expectativas cabíveis a um órgão judicial. Dizia o Min. Castro Nunes, ainda antes de 1941: “Retirada, pois, da magistratura federal a execução das sentenças da justiça do trabalho, mais se aviva a necessidade de encontrar caminho na Constituição para o recurso a ser interposto das decisões do Tribunal Superior do Trabalho à Corte Suprema<sup>81</sup>”.

Por certo, os juristas fizeram concessões: acolheram o modelo corporativo e, na unidade do direito, expandiram os critérios sociais para todo o sistema<sup>82</sup>. Primeiro, recepcionaram a jurisprudência do CNT, reconhecendo, assim, sua natureza jurídica. Dizia Arnaldo Sussekind, sobre a posição do direito do trabalho: “são manifestações mais ou menos públicas, mas sempre jurídicas<sup>83</sup>”. Segundo, amenizavam o potencial disruptivo da nova hermenêutica, estendendo apenas o potencial remanescente. Para Castro Nunes, ainda que o CNT pudesse ser considerado um “tribunal de equidade”, aplicaria a lei e utilizaria o princípio da equidade “apenas como temperamento<sup>84</sup>”. Para o Min. Philadelpho, muito embora a Justiça

---

1946a. Rel. Min. Castro Nunes; BRASIL. *Supremo Tribunal Federal*. Agravo de Instrumento n.º 12.484, 23 jul. 1946b. Como os conselheiros não se sentissem contemplados, editaram portaria regulando o recurso extraordinário à corte: BRASIL. Conselho Nacional do Trabalho. Portaria n.º CNT-47, 10 ago. 1944. *Revista do CNT*, v. 19, p. 35, 1944e. 80 – BRASIL. *Supremo Tribunal Federal*. Agravo de Instrumento n.º 12.510. Acórdão de 20 set. 1945g. Rel. Min. Philadelpho Azevedo.

81 – O artigo, embora publicado antes da instalação da justiça, mostra posicionamento persistente nos anos 1940 (NUNES, J. de C. Da justiça do trabalho no mecanismo jurisdicional do regime. *Archivo Judiciário*, v. XLI, p. 12, 1937).

82 – Para Antônio Guedes, a justiça do trabalho exige dos juízes uma sensibilidade no contato com as partes, à diferença do civil que lida com “homens de nível social mais alto” (BRASIL. Conselho Nacional do Trabalho. Relatório. *Revista do CNT*, n. 19, p. 19, 1944f.). O que ficava, aqui, era menos a composição classista e mais a tentativa de criar de um ambiente de processamento individual de conflitos sociais, mais controlável.

83 – SUSSEKIND, A. A posição do direito do trabalho na enciclopédia jurídica. *Revista do Conselho Nacional do Trabalho*, n. 22, p. 60, 1944.

84 – NUNES, J. de C. Da justiça do trabalho no mecanismo jurisdicional do regime. *Archivo Judiciário*, v. XLI, p. 12, 1937.

do Trabalho fosse “ambiente mais livre no manejo da equidade”, também no direito comum “o estrito silogismo perdeu seu prestígio tirânico, suplantado pelo bem comum e interesse coletivo<sup>85</sup>”.

Com concessões e limites, a atuação concertada dos ministros do STF foi bem-sucedida. Antes de versões mais ousadas, impôs-se ao final uma versão acomodada, que vinha em parte de Oliveira Vianna e em parte de juristas como Castro Nunes.

## 5. Conclusões

O modelo de Justiça do Trabalho adotado na Constituição de 1946 foi o resultado de um longo processo de negociação, iniciado na Primeira República, entre os integrantes do Conselho Nacional do Trabalho e os integrantes do judiciário. Aqueles, no intuito de afirmar sua relevância no arranjo estatal, pressionaram para expandir as competências. Estes, resguardando seus poderes, exigiram a conformação ao sistema de justiça, incluída a subordinação ao Supremo Tribunal Federal. No decorrer do artigo, nomeamos este processo como aproximação por simetria, o que significa que, na realidade, ocorreu um ajuste entre os modos de atuação dos integrantes do CNT e os modos de atuação dos integrantes do judiciário a partir dos conflitos dados a cada caso judicial. Esta aproximação ocorria por uma mediação de advogados e juristas que atuavam em ambas as instituições, a partir de uma rede comum de juristas treinados nas faculdades de direito ou nas práticas judiciais. Mas ocorria sobretudo por uma prática comum de leitura de fontes e documentos jurídicos, por uma *cultura jurídica* formada por modos comuns de produção de textos<sup>86</sup>. Esta aproximação, dessa forma, seguia interesses de política institucional, assim como concepções normativas de devido processo legal – revelando outrossim que a criação de uma estrutura institucional por meio da atribuição de competência legal é uma decisão político tanto quanto normativa.

85 – BRASIL. *Supremo Tribunal Federal*. Agravo de Instrumento n.º 12.510. Acórdão de 20 set. 1945g. Rel. Min. Philadelpho Azevedo.

86 – HESPANHA, A. M. Categorias. Uma Reflexão Sobre a Prática de Classificar. *Práticas da História - Journal on Theory, Historiography and Uses of the Past*, v. 7, p. 224–256, 2019.

O processo sintetizou tradição jurídica e expectativas de transformação social. As teorias hermenêuticas da *socialização do direito*, uma vez negociadas, tornaram-se mais ordinárias e mais abrangentes, no sentido de ser delas destacado e ressaltado o elemento de ampliação da discricionariedade do juiz. Em outras palavras, o argumento da sensibilidade à questão social tornou os juízes mais fortes. As teorias de representação corporativa, por sua vez, converteram-se em regras de acesso à justiça e de controle estatal da demanda. Este aspecto do corporativismo estatal no Brasil viria a ser um acordo se não permanente ao menos um de longa duração.

O argumento deste artigo, ao final, ajuda a explicar como subsistia um fechamento operacional do direito em um contexto autoritário – ou como subsistiam regras normativas derivadas da tradição jurídica a despeito de, imediatamente, parecerem contrariar os interesses políticos de governo. Afinal, Vargas, mesmo que inicialmente tenha restringido o judiciário em seu impulso de rever os atos do CNT, não interveio nesta querela da unidade judiciária. Parecia a nós intrigante, no início da pesquisa, perceber que um tema tão central ao regime varguista havia sido simplesmente delegado ao judiciário. Porém, como já bem explicou Sônia Draibe, o intervencionismo estatal requeria a criação de aparatos eficientes de resolução de conflitos<sup>87</sup>. A adaptação do corporativismo ao sistema do direito entregava os mesmos resultados prometidos, como o mecanismo de nacionalização e descompressão, mantendo aberta, ainda, a porta de controle estatal sobre a sociedade.

Texto apresentado em agosto de 2020. Aprovado para publicação em fevereiro de 2021

---

87 – DRAIBE, S. *Rumos e metamorfoses*: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004.