

A JUDICIALIZAÇÃO DA NEGOCIAÇÃO COLETIVA: A REGULAMENTAÇÃO (DES)CONSTRUÍDA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL EM CONFLITOS ENVOLVENDO SERVIDORES PÚBLICOS E GOVERNO FEDERAL NO BRASIL (1995-2002) – O CASO DO ANDES-SN

Maria Cristina Cardoso Pereira¹

“O que é engraçado é que eles (justamente eles!) não poderiam mais exercer a sua prática nem abandonando a sua ideologia, nem concretizando-a”.

Brecht. Sur Le Cinéma. p.72.

A partir da transformação da Associação Nacional de Docentes (ANDES-AD) em Sindicato Nacional (ANDES-SN), em 1988, a relação conflituosa com as instituições representativas dos docentes de instituições privadas de ensino tendeu a se acentuar. Além de questões como a filiação ou não do Sindicato Nacional com as centrais de trabalhadores e a proximidade com os partidos políticos² - ainda havia a questão da disputa em relação à representatividade das bases. Neste paper abordaremos o perfil do ANDES a partir de 1988 – quando da sua transformação em sindicato nacional – e as principais questões que passaram a permear o movimento docente das Instituições de Ensino Superior da Esfera Federal. Para tanto, nos utilizaremos de um conjunto de entrevistas realizadas com dirigentes, assessores e advogados vinculados ao Sindicato Nacional no período de 1995-2002³. Nossa análise será pontuada também com material colhido em outras entidades de servidores públicos quando ainda estávamos realizando as primeiras aproximações ao tema, no início de nosso trabalho.

Uma das grandes mudanças apresentadas pelo ANDES-SN em relação ao que denominamos “anos de formação” (o período entre os anos 70 e início dos anos 90) foi o deslocamento das

¹ Universidade Federal de Goiás (Brasil). E-mail: cristinapereira03@uol.com.br

² Vide especialmente NAVARRO, Inês P – *Andes-SN: um sindicato de intelectuais*. Editora da Adufmat. Cuiabá. 2001.

³ Foram realizadas entrevistas com 4 dirigentes do período e 2 advogados do principal escritório do ANDES-SN. Foram ouvidos também 2 dirigentes, um funcionário vinculado ao departamento jurídico e um advogado da FASUBRA, dois dirigentes, dois assessores, um advogado e um funcionário ligado ao departamento jurídico CONDSEF. Como critério de elegibilidade, todos deveriam estar ativos no período entre 1995-2002 por uma gestão, no mínimo. O roteiro das entrevistas encontra-se no apêndice.

lutas travadas no campo político para o terreno jurídico. Este passou a exigir recursos financeiros maiores, além de uma encarregatura própria.

Além dos depoimentos dos sindicalistas e de dados constantes em documentos obtidos junto à direção Nacional também apresentaremos os dados qualitativos coletados no sindicato, no seu escritório jurídico e no site do STF. Nosso foco nas entrevistas (abertas, com roteiro anexo), concentrou-se no significado do aumento de ações judiciais e o peso das decisões judiciais sobre o sindicato e sobre suas bases. Concentraremos nossa atenção nos anos de 1995 a 2002 – quando ocorreu a reforma administrativa do Estado e um conjunto de ilegalidades perpetradas pelo Executivo vieram a se somar ao aumento do número de ações na justiça motivadas pelo questionamento da própria legitimidade do ANDES-SN (ainda que a existência de um sindicato em seus moldes estivesse prevista na Constituição Federal).

O ANDES-SN e a judicialização

Durante o período em tela observamos que uma série de questões que diziam respeito aos direitos coletivos dos trabalhadores foram transferidas para a esfera judicial. Negociação coletiva, data base, direito de greve e sua aplicabilidade, entre outras, passaram a ser discutidos em uma arena paralela e não menos importante (ainda que mais hermética) que os debates políticos e confrontos na forma de paralisações e greves. Um desses pontos dizia respeito à postura do ANDES-SN e suas bases de criticar o ordenamento sindical vigente, em especial as regras que previam o atrelamento obrigatório dos trabalhadores a uma estrutura sindical aprovada pelo Estado. Desde o início de sua organização o SN defendeu a adesão voluntária dos trabalhadores a uma entidade associativa e a pluralidade de entidades sindicais. Além disso, posicionava-se, por exemplo, contra os descontos compulsórios sobre o salário dos trabalhadores e previa a sua devolução ao trabalhador, além do impedimento da utilização de qualquer taxa não-voluntária na manutenção do Sindicato Nacional. Esta questão, bandeira de luta na CUT e em outras entidades durante a década de 80, foi objeto de várias ações judiciais. Nestas, a entidade era questionada no que dizia respeito à sua legitimidade de representar os professores dentro de uma mesma base territorial – onde já existisse outro sindicato. Para tanto, eram

interpostas medidas judiciais e obstáculos burocráticos que procuravam impedir o repasse das contribuições sindicais de seus filiados⁴.

Até 1988 o recolhimento do imposto sindical era realizado em uma guia própria, fornecida pela Caixa Econômica Federal (tabela 3). Nesta guia o empregador informava o “Código da Entidade Sindical” que, por sua vez, era fornecido pela CEF ao sindicato após a apresentação da ‘carta-sindical’ outorgada pelo Ministério do Trabalho (MTb). Uma vez que só possuía direito a esse código o sindicato que houvesse recebido a carta sindical, em última análise, qualquer depósito só poderia ser efetuado com a autorização do MTb. A partir de 1988 abriu-se a possibilidade da existência de mais de um sindicato representando os trabalhadores de uma mesma base. Com isso, deixou de existir a obrigatoriedade do enquadramento sindical no Ministério do Trabalho. Em princípio, bastava que houvesse a inscrição no MTb para que a CEF emitisse a guia correspondente – e, assim, tanto as autarquias quanto as fundações e entidades privadas poderiam recolher o imposto (que seria repassado à CEF no mês de abril, contabilizado em maio e novamente repassado aos sindicatos na parcela correspondente no mês de junho). Ocorre que a CEF recusava-se a conceder um código aos novos sindicatos alegando a necessidade de autorização do Ministério do Trabalho para o funcionamento da entidade sindical. Sem o código, nem as autarquias e fundações, nem as instituições privadas podiam identificar o beneficiário da contribuição. A solução foi o depósito dos estatutos do sindicato na CEF e o acionamento da Caixa na justiça para a obtenção de tal código. Segundo o documento do ANDES-SN, à época a CEF limitava-se a fornecer às entidades uma instrução verbal:

“consiste no envio da Guia de Recolhimento, com todos os dados da entidade sindical, deixando em branco o dado “Código da Entidade Sindical”. Com este procedimento a arrecadação ficaria retida na CEF até ser resolvido este impasse, desviando, pelo menos de início, o fluxo de tais recursos⁵”.

Além da questão da inviabilização do repasse do imposto – o que fazia com que não raro este fosse depositado em juízo, com todas as implicações jurídicas decorrentes para o seu desbloqueio - havia, ainda, a polêmica com as entidades representativas dos professores na esfera privada. Uma vez que o ANDES-SN afirmava a necessidade de o recolhimento ser um ato de decisão voluntário e soberano do professor – e não compulsório por força de lei – a proposta de

⁴ Contribuição sindical corresponde ao antigo imposto sindical.

⁵ Manual do Jurídico do ANDES-SN. 1995. Disponível no CEDOC do ANDES. P. 13.

pluralidade sindical e de escolha voluntária do organismo representativo dos professores passou a ser vista com extrema cautela por parte das organizações representativas de professores⁶.

Logo depois da transformação da Associação em Sindicato Nacional passou a haver um crescimento de ações na justiça promovidas por entidades representativas de professores da rede privada de ensino – superior ou não. Nas ações movidas pelas entidades privadas, entretanto, o ponto central do questionamento era meramente formal: não se questionava a pluralidade sindical – defendida pelo ANDES-SN – nem o direito do trabalhador escolher seu sindicato sem a tutela do Estado. Em todas as ações analisadas por nós, o ponto central sobre o qual se baseava toda a argumentação era a estrutura assumida pelo ANDES-SN em relação ao ordenamento jurídico vigente: tendo em vista que a denominação “Sindicato Nacional” não era reconhecida em lei, alegava-se que a entidade não poderia assumir prerrogativas de entidade civil representativa dos trabalhadores. Portanto, não caberia falar em direito do ANDES-SN de recolher os impostos dos trabalhadores e representá-los em negociações coletivas.

O primeiro documento jurídico elaborado pelo ANDES-SN com uma preocupação específica com o esclarecimento das questões jurídicas que faziam parte da ordem do dia foi o Manual de Orientação Jurídica, publicado em 1995 na gestão de Luiz Henrique Schuch. O Documento era assinado pelo encarregado de assuntos jurídicos e mais 7 advogados das Regionais Leste, Rio de Janeiro, Nordeste 3, São Paulo e Assessoria Jurídica Nacional, em Brasília. Os signatários compunham uma comissão encarregada de avaliar as questões jurídicas, (posteriormente denominada “coletivo jurídico”). A importância das questões relativas ao encaminhamento aos tribunais era reforçada pela criação de um setor dentro do sindicato (denominado “encarregatura”) específico para o jurídico⁷.

No Manual vinham apresentadas e descritas no estado da arte as principais questões envolvendo as demandas *sub judice* envolvendo o ANDES-SN. Continha, ainda, uma sistematização de informações com respeito a convenções, acordos coletivos, contribuição sindical, etc., além de esclarecimentos sobre formalidades por ocasião da constituição de Associações, filiação de novos associados, registro, homologação, estatutos e regras para elaboração de regimentos. Além

⁶ O compromisso do ANDES era com a devolução do imposto sindical aos associados.

⁷ Em 1995 as encarregaturas eram quatro: Jurídico, internacional, aposentados e comunicação. Infelizmente não localizamos as atas de sua criação e os debates envolvendo as escolhas desses temas e não de outros.

disso, apresentava uma seção voltada a procedimentos relativos à homologação de demissões e negociação coletiva.

O documento apresentava um relato da primeira ação judicial a questionar a legitimidade do ANDES-SN de representar os docentes do ensino superior, em 1989. Tratava-se da tentativa de impugnação da criação do ANDES-SINDICATO NACIONAL, através de Mandado de Segurança, encabeçada pela CNTEEC – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Educação e Cultura – juntamente com várias federações de trabalhadores em estabelecimentos de ensino.

“Outra dificuldade tem a ver com as relações da ANDES-SN com a atual estrutura sindical, em especial com os SINPROS e a CNTEEC. É forçoso constatar que até 1988, antes da transformação da ANDES em sindicato, as relações com os SINPROs, que não tinham em suas direções as burocracias sindicais vinculadas ao Estado, eram fraternas. Após a transformação da ANDES em sindicato e, portanto, com prerrogativa de representante processual, as ligações com os sindicatos de professores da rede de ensino particular passaram por diferentes momentos, que vão desde um afastamento das ADs vinculadas aos SINPROS e à corrente sindical classista, até a hostilização pública de nossa entidade.”⁸

Os dirigentes do Sindicato Nacional também destacaram o fato de que, além do entrave financeiro, o projeto do ANDES-SN representava um questionamento à continuidade de grupos burocráticos à frente dos sindicatos tradicionais. A manutenção desses setores teria sido facilitada até 1988 pela própria legislação sindical, que institucionalizava e atrelava a representação sindical (inclusive seus estatutos) ao reconhecimento formal do Estado. O ANDES-SN propunha uma estrutura de participação das bases com mecanismos diversos de controle sobre as direções. Havia o denominado “*dispositivo anti-pelego*”, como era popularmente conhecido, além de várias instâncias congressuais deliberativas, como o CONAD e Congressos Nacionais periódicos para a aprovação de decisões, a possibilidade de participação de professores nas assembléias sem a necessidade de filiação formal a associação de docentes ou ao ANDES-SN, a possibilidade de filiação ao Sindicato Nacional sem a filiação ou existência de uma Associação de Docentes local, entre outras, que, segundo entendiam os dirigentes do sindicato, estariam conferindo visibilidade a uma estrutura sindical alternativa à estrutura

⁸ FREITAS, Valter de Almeida. Movimento Sindical. ANDES NACIONAL. *Revista Universidade e Sociedade*. Arquivo eletrônico: file:///E:/pp/livro3/02%200@2Sindicato.htm. Consulta em 2/3/2007. Às 11.47.

tradicional. A prática instaurada pelo ANDES denunciava uma estrutura que facilitava a perpetuação das direções burocráticas do sindicato praticamente por gerações inteiras⁹.

“a forma como os SINPROs expressam a idéia de representatividade não difere do que foi consagrado pela Consolidação das Leis do Trabalho. Esta considera representante legal de uma categoria os sindicatos que ajuizarem o dissídio coletivo no Ministério do Trabalho através de delegação das assembleias. Este tipo de prática, comum no movimento sindical, restringe a participação dos professores às decisões que envolvem o dissídio coletivo.”¹⁰

Além disso, a presença do imposto sindical financiando o sindicato abriria a possibilidade de uma verdadeira apropriação dos cargos de direção por chapas inteiras que se perpetuariam nos cargos por anos a fio sem a menor necessidade de legitimação a não ser as eleições, quadrianuais ou quinquenais. Luis Henrique Schuch esclarece a relação entre o imposto sindical e a apropriação de cargos de direção. Para o dirigente sindical, em muitos casos a disposição de setores do sindicalismo em opor-se à forma assumida pelo ANDES-SN deveu-se também ao fato do SN, através de sua prática, ter colocado em xeque o comportamento dessas direções.

“O ANDES e poucas outras organizações nacionais mantêm aquela perspectiva de que o sindicato que recebe contribuição compulsória da categoria é um sindicato que se apelega, tende à burocratização diante dessa possibilidade de, com militância ou não, com resposta ou não, garantia de receita. (56:32). Diferentemente disso nós continuamos vivendo e convivendo a partir das finanças de contribuições espontâneas definidas em assembleias de categoria.”¹¹

As diferenças – e, conseqüentemente, a prática de recorrer à justiça para evitar ou protelar o reconhecimento do ANDES-SN – teria sido datada no tempo. Corresponderia ao momento em que a Associação assumiu um caráter de sindicato nacional e passado a colocar em prática o projeto de alteração da forma como os professores vinham sendo representados tradicionalmente pelo movimento sindical.

“Para nós trata-se de uma disputa de uma proposta de sindicato impulsionada pela ANDES que devolve às categorias o direito de decidir e zelar pelo cumprimento de suas decisões. A escassa discussão dos SINPROs sobre o ensino superior, acompanhada de sua visão de que representa as categorias que assina dissídios e, portanto, se beneficia

⁹ Além do caso clássico da APEOESP, Associação dos Professores do Estado de São Paulo, presidida por quase 30 anos pelo mesmo sindicalista, há também o caso do SINPRO-SP. Em 2007 seu presidente ocupava ininterruptamente o mesmo cargo há mais de 15 anos. Durante os anos 90, inclusive, praticamente a mesma diretoria existente hoje aprovou uma mudança nos estatutos permitindo a recondução *ad infinitum* do presidente.

¹⁰ FREITAS, Idem, p. 1-2.

¹¹ Luis Henrique SCHUCH. Entrevista concedida em 16/05/2007.

das taxas assistenciais e do imposto sindical, convidam a ANDES a intervir com toda a sua força no setor.¹²”

O número elevado de ações relativas ao reconhecimento do ANDES-SN pôde ser verificado ao levantarmos a titularidade de ações judiciais envolvendo o SN (Tabela 2). Tomando o banco de dados do escritório de advocacia do Sindicato Nacional, as ações envolvendo SINPROS de várias localidades no Brasil, Confederações de trabalhadores na educação e de funcionários públicos, entre outras, representaram 15,30% do total de processos envolvendo o SN no período compreendido entre os anos 1988 e 2006. Destes, até 2006, 44,68% haviam sido julgados favoravelmente ao ANDES. O restante encontrava-se *sub judice*. Em 2004 ocorreu o ápice da concentração desse questionamento judicial. Naquele ano (tabela 2), foram iniciadas 14¹³ ações judiciais versando sobre o mesmo tema (legitimidade da representação do ANDES-SN). É interessante observar que, apesar desse salto, 100% de todos os processos baixados versando sobre “legitimidade”, (11 processos ou 29,72% do total de ações entre 1989 e 2004) foram julgados favoravelmente ao SN (v. tabela 5).

Nas consultas realizadas por nós em alguns SINPROs, nenhum mencionou qualquer iniciativa formal e sistemática em verificar junto às bases seu real grau de rejeição à existência de uma nova entidade representativa de professores. A justificativa para este persistente questionamento da legitimidade e à resistência concentrada no ambiente judicial só encontra lugar ou em uma total ausência de informação sobre as reais chances de sucesso de um processo (hipótese pouco provável, frente às competentes assessorias jurídicas e à publicidade dos dados acessíveis na internet) ou em uma decisão das direções em marcar posição na esfera dos tribunais.

Identificamos outras iniciativas – inclusive patronais com o apoio de SINPROs locais – de questionar a legitimidade do ANDES de representar seus filiados. Destacamos aqui o ocorrido em Piracicaba-SP. Na década de 90, parcela dos professores da UNIMEP (Universidade Metodista de Piracicaba) criou uma associação de docentes (AD) e associou-se ao ANDES-SN. O SINPRO local solicitou na justiça a declaração de sua ilegitimidade para representar os docentes e associou-se à reitoria da Universidade para impugnar a subordinação da associação ao

¹² FREITAS, Valter de Almeida. Movimento Sindical. ANDES NACIONAL. Revista Universidade e Sociedade. Arquivo eletrônico: file:///E:/pp/livro3/02%200@2Sindicato . htm. Consulta em 2/3/2007. Às 11.47. Aparentemente o autor utilizou “a” ANDES quando se refere ao Sindicato Nacional.

¹³ Nossa tabela apresenta 17 ações porque, naquele ano 3 processos foram baixados com ganho de causa para o SN. As 14 restantes foram ações novas.

SN. Criou-se assim um impasse que tomou o rumo da resolução judicial (v. tabela 4, ações contra o ANDES-SN classificadas pela parte adversária).

Em 2002 a Vara do Trabalho de Campinas recebeu o processo no. 1.574, do SINPRO local em nome de professores da UNIMED. Solicitava reajuste salarial, que foi deferido na justiça. A Universidade recusou-se a estender o reajuste a professores que não haviam consignado a substituição processual, distinguindo entre os associados do SINPRO e os associados ao ANDES-SN. No entender do SN essa decisão da direção do sindicato estaria vetada pelo ordenamento jurídico brasileiro, já que os professores não poderiam ser distinguidos por filiação sindical, mas por critérios como titulação, antiguidade, carreira etc. A AD, via SN, entrou com uma nova reclamação, solicitando isonomia entre os integrantes de uma mesma faixa (doutores, mestres etc). A UNIMEP, no processo, defendeu-se questionando a legitimidade do ANDES, alegando ausência de manifestação coletiva dos professores, ainda que estes pagassem voluntariamente suas contribuições ao Sindicato Nacional e tivessem organizado nominal e formalmente a sua Associação de Docentes filiada ao ANDES.

Observe-se que, apesar de ser uma associação legal e voluntariamente constituída pelos professores da UNIMEP, a saída foi o recurso à justiça. A judicialização aparece, assim, como uma consequência quase involuntária, uma decorrência do não reconhecimento da legitimidade dos próprios professores em se organizarem da forma que melhor lhes conviesse. Em 2006, o processo ainda se encontrava *sub judice*, apesar das sucessivas vitórias do SN.

Observamos acima a dificuldade do ANDES-SN em obter junto à Caixa Econômica Federal (CEF) o número de inscrição para a realização do recolhimento da Contribuição Sindical em seu favor. As ações titularizadas pelo SN envolvendo a CEF tenderam a se concentrar até o ano de 1995 e representaram 3,0% de todos os processos no período (Tabela 2).

Apesar da tendência dos tribunais em reconhecer a legitimidade do ANDES-SN em representar os professores do ensino superior, o mesmo não ocorreu com relação ao reconhecimento da entidade para propor os Mandados de Segurança em nome coletivo e as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIN). Durante a ditadura militar, apenas o Procurador da República, cargo de confiança do Presidente da República, tinha legitimidade ativa para propô-las – o que, certamente, era feito de acordo com seus interesses políticos. Após a Constituição de 1988 a lei

ampliou o leque de agentes competentes para a sua propositura: além do Procurador Geral da República, Partidos Políticos com representação nacional, Governadores de Estado, Advogado Geral da União, **Confederações Sindicais e as Entidades de Classe de âmbito nacional** (grifos nossos) passaram a ter legitimidade ativa.

O STF, por exemplo, apesar de negar ser sua competência gerir questões relativas à organização sindical, foi bastante parcimonioso ao admitir as entidades dos trabalhadores como legitimadas ativas para propor ADINs. Uma vez que a Constituição Federal nem autoriza nem proíbe a propositura por parte de sindicatos (desde que organizados em âmbito nacional), o STF acabou por construir sua própria interpretação sobre a matéria – o que na prática restringiu o direito de propositura do ANDES-SN além de Confederações de trabalhadores. As condições estabelecidas pelo STF para a propositura de ADINs reescreviam a Constituição Federal – não através de Medidas Provisórias, Decretos ou Legislação complementar, como tradicionalmente ocorreu pós-governos militares, mas via jurisprudência. Eram elas:

1. É preciso que o objeto da ação de inconstitucionalidade guarde relação de pertinência com a atividade de representação da Confederação ou da entidade de classe de âmbito nacional. Esta imposição visa restringir o direito de propositura da Ação Direta de Inconstitucionalidade¹⁴.
2. A entidade de classe deveria equivaler a uma confederação de federações (o Tribunal não reconhecia como legítimas novas formas de representação sindical);
3. A entidade de classe deveria possuir membros em pelo menos nove Estados da Federação – o que, na prática, equivalia a uma aplicação analógica da Lei orgânica dos Partidos Políticos

A interpretação do STF era claramente no sentido de vetar o instrumento das ADINs aos organismos sindicais. A Constituição Federal estabeleceu duas condições gerais para a

¹⁴ Não é nosso objetivo entrar em uma discussão técnico-jurídica sobre os critérios para a propositura das ADINs. Observamos, entretanto, que, segundo o entendimento da Corte, a legitimidade deve guardar relação direta de interesse entre todos os representados ou sua grande maioria e o conteúdo da medida que se pretende questionar. Ver, a esse respeito, CLÉVE, Clémerson Merlin. *A fiscalização abstrata de constitucionalidade no Direito Brasileiro*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1996, MENDES, Gilmar Ferreira. *Controle de Constitucionalidade. Aspectos Jurídicos e Políticos*. São Paulo, Saraiva, 1990 e PACHECO, Cristina Carvalho. *O Supremo Tribunal Federal e a reforma do Estado: uma análise das Ações Diretas de Inconstitucionalidade julgadas no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998)* Tese de Doutorado. UNICAMP. 2006.

propositura de ADINs (art. 102 e segs). Primeiro, afirmava que deveria haver uma proximidade estreita entre os interesses dos associados das entidades representativas dos trabalhadores e o objeto das ADINs. Segundo, que a ADIN deveria visar o interesse difuso da sociedade, não os interesses específicos de grupos. Em 1990 o STF passou a indeferir a propositura de ADINs titularizadas pela maior parte das entidades nacionais de trabalhadores porque entendeu que organizações sindicais (Confederações e Sindicatos Nacionais por analogia) não representavam interesses difusos, mas **corporativos** das categorias profissionais. Por outro lado, também denegou o direito de interposição de ADINs versando sobre privatizações, por exemplo, por considerar que faltava à entidade sindical a demonstração de interesse direto em suspender a ilegalidade mencionada.

Na prática, tanto uma ADIN questionando, por exemplo, uma Lei congelando os salários do funcionalismo, quanto outra, versando sobre a inconstitucionalidade de uma lei privatizando uma companhia pública seriam indeferidas pelo Supremo tendo em vista argumentos opostos e totalmente contraditórios entre si: no primeiro caso, o predomínio do interesse corporativo sobre o interesse público. No segundo, a ausência de nexo entre os interesses da categoria e o objeto da inconstitucionalidade. Além disso, havia um problema suplementar que dizia respeito especificamente ao ANDES-SN: pelo fato de não ser formalmente uma “Confederação de Federações Estaduais”, o STF não reconhecia a sua legitimidade para interpor ADINs. Era, claramente, uma tentativa de subordinar o ANDES-SN à estrutura sindical típica da CLT.

O argumento do STF era nitidamente insustentável e continha inúmeras contradições. Ele não foi, entretanto, emitido de uma única vez, mas construído ao longo do tempo, via extensa jurisprudência que estabeleceu regras tão rígidas para a propositura de ADINs que praticamente nenhuma Confederação e entidade de classe possuía legitimidade para propô-las. Em especial, atingia a CUT e o ANDES-SN ao excluir quaisquer novas formas de organização sindical. Observamos a esse respeito uma imensa contradição na interpretação do próprio STF – em uma verdadeira política de “dois pesos, duas medidas”: se por um lado as entidades sindicais em geral são excluídas do rol de legitimados ativos para propositura de ADINs, a Associação Nacional dos Magistrados Brasileiros – que apesar de não ser uma Confederação e não representar um

conjunto de Federações (mas apenas de AMs¹⁵ Estaduais) - tem sido considerada legitimada ativa para a propositura de ADINs.

O STF indeferiu liminarmente, e sob o argumento de ausência de legitimidade ativa, todas as ADINs impetradas pelo ANDES-SN, ainda que não por unanimidade. Isto obrigou esse sindicato a traçar estratégias para participar de ações questionando a legitimidade de normas originadas nos Executivos. Neste último caso, o ANDES-SN passou a figurar em uma série de outras ADINs na condição de “*amicus curiae*”¹⁶.

A judicialização nos anos FHC (1995-2002)

Nas entrevistas realizadas com os dirigentes sindicais foi unânime a identificação de um vínculo entre o aumento das ações na justiça e a retirada de direitos dos trabalhadores promovido nos anos 1995-2002. Parte dos sindicalistas, entretanto, identificou, ao lado do arrocho salarial, uma estabilização do número de sindicalizados – quando não uma diminuição em seu número. Com exceção do ANDES-SN, todos os dirigentes sindicais ouvidos salientaram que a recessão no período, associada com a insatisfação com perda de processos e a necessidade de cobrar dos associados a sucumbência¹⁷, em alguns casos, gerou desfiliações. Entretanto, encontramos também declarações de que a judicialização estimulou a entrada de novos sindicalizados ou o retorno dos aposentados. Afirmaram ainda que a divulgação da propositura de ações – e da possibilidade de ganhos financeiros – pode ter sido um fator a estimular novas filiações além de ter proporcionado um aumento na arrecadação no período (já que o sindicalizado que desejasse entrar com um processo via sindicato deveria ou filiar-se ou regularizar sua situação financeira).

¹⁵ Associação dos Magistrados Brasileiros.

¹⁶ O “*amicus curiae*” é um instituto originário no direito romano e permite a intervenção de terceiros em um processo, na qualidade de informantes. Isto, em princípio, permitiria à Corte dispor de mais elementos para a solução de controvérsias, além de ser um fator de legitimação social das decisões da Corte (ADIN no. 2130). A participação pode se dar mediante a apresentação de memoriais, pareceres e sustentação oral.

¹⁷ Sucumbência é o princípio que atribui à parte vencida em um processo judicial o pagamento de todos os gastos decorrentes da atividade processual – incluídas taxas, perícias, etc. Código de Processo Civil, artigos 20 e seguintes. Há também o instituto dos “honorários de sucumbência” que possui o caráter de “prêmio” ao advogado da parte vencedora tendo em vista o sucesso de suas argumentações. É pago pela parte vencida e arbitrado pelo Juiz. Parte da jurisprudência entende que a sucumbência tem caráter punitivo àquele que resistiu ao reconhecimento da pretensão alheia e movimentou a máquina judicial. O STJ inclusive entende que os honorários advocatícios de sucumbência, em alguns casos, possam ter caráter alimentar. Neste caso, a parte inadimplente poderia, por hipótese, estar sujeita a prisão (como no caso do não pagamento de pensão alimentícia). Ver, a esse respeito, precedente em processo de falência. Honorários advocatícios. Em processo de falência, sucumbência equivale a salário. WWW.conjur.estadao.com.br/static/text/36781_1. Consultor Jurídico, 3 de agosto de 2005.

Observamos que as entidades representativas dos servidores públicos tenderam e sofrer de forma diferenciada os efeitos da regulamentação (ou enquadramento) a “conta-gotas” empreendida pelos Tribunais – em espeical o STF. Olhemos, por exemplo, o que ocorreu com a CONDSEF (Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Federal). Ali, ao contrário do que foi relatado nas entrevistas com os sindicalistas do ANDES-SN, os “novos” processos, que versavam basicamente sobre perdas econômicas de planos anteriores a 1995 e a solicitação de recomposição financeira durante o período FHC, também se apresentaram como traiçoeiros para a ampliação do número de filiados: a existência de um passivo trabalhista associado com o sucesso no julgamento de processos estimulava novas filiações (ou o retorno de antigos sindicalizados). Já o insucesso dos pleitos (inclusive com condenação de pagamento de honorários de sucumbência) afastava as bases. Essa relação foi identificada em outras entidades de trabalhadores, como é o caso de um dirigente da CONDISEF ouvido por nós:

“(na década de 90) a gente teve uma procura muito grande da organização sindical. Os filiados procuraram por conta das ações judiciais. O período (Collor e Fernando Herique Cardoso) desencadeou muitas ações jurídicas, principalmente aquela dos 28,8% e 3,17%. Essas ações jurídicas (atraíram) principalmente os setores que consideramos que não são base social em movimento, que são os aposentados. A gente conseguiu filiar cerca de 60% das bases, por conta dessas ações jurídicas. Então a gente alimentou (esses setores), apesar da gente ter colocado claramente que nossa visão, do ponto de vista classista não era por conta de uma ação judicial.”¹⁸

Perguntados sobre os processos em que os trabalhadores não obtiveram sucesso em suas demandas judiciais – e o efeito desse insucesso sobre as bases, os sindicalistas foram unânimes em apontar dois grandes problemas. O primeiro consistiu na desfiliação de parcelas de trabalhadores que tendiam a atribuir ao sindicato o mau gerenciamento dos processos. Um segundo motivo para as desfiliações, quando não ocorriam no momento em que o processo era definitivamente indeferido, eram as cobranças da sucumbência - situação em que a parte perdedora deve pagar os honorários da parte vencedora - e as custas processuais.

¹⁸ Xará. Nome fictício. Entrevista concedida no dia 2 de junho de 2006, às 16:20, na sede da CONDSEF (Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Federal, em Brasília). A CONDSEF, além disso, não titulariza processos – estes são sempre encabeçados pelos sindicatos locais que, inclusive, podem traçar suas estratégias para atrair as bases oferecendo, por exemplo serviços jurídicos diversos. No SINDFUB (Sindicato dos Funcionários da Universidade de Brasília) os serviços jurídicos ultrapassam a atividade típica do sindicato e se estendem para outras áreas do direito – especialmente para questões ligadas a direito de família, criminal, cível e trabalhista. Os advogados nos narraram uma imensa procura a partir de 1991, quando se ampliou o leque de serviços oferecidos, além da assessoria para questões do trabalho. Esse serviço passou a ser utilizado especialmente por mulheres, que buscavam assistência para ações de alimentos.

Os dirigentes sindicais (com exceção do ANDES-SN) e advogados¹⁹ foram bastante enfáticos em apontar que parte das desfiliações deveu-se à frustração das expectativas dos associados em obter ganhos financeiros, além de uma falta de esclarecimento sobre os riscos envolvidos em um processo. Esta perspectiva utilitarista se acentuou em um quadro no qual havia uma forte concorrência pelo oferecimento de serviços jurídicos por parte de advogados não vinculados aos sindicatos ou que não possuíam a sua chancela, isto é, não indicados pelas entidades. Segundo os advogados ouvidos, estes advogados possuem uma rede de propaganda eficiente, na qual oferecem ações individuais. Para convencer os trabalhadores a não optar pelo encaminhamento jurídico coletivo, tendem a exaltar o “cuidado” e a dedicação individual que será dada ao cliente. Diretores e advogados queixaram-se que muitos trabalhadores se encantaram com esse tratamento comercial das suas demandas, esquecendo-se que as decisões jurídicas, além de possuírem um aspecto político-coletivo próprio, tornavam-se muito mais vigorosas e representativas quando movidas coletivamente.

Outro aspecto deve ser mencionado em relação à condenação da sucumbência. Até meados dos anos 90 os sindicatos moviam processos na condição de representantes processuais. Isto significava que o sindicato era o titular da ação e os associados, seus beneficiários. A partir da metade da década de 90 os tribunais pouco a pouco deixaram de aceitar o instituto da representação processual, sob o argumento de que os próprios titulares dos danos é que deveriam encabeçar o processo. Essa “personalização” do processo gerou o indeferimento liminar nos tribunais de uma série de processos titularizados por sindicatos. A saída para manter o caráter coletivo das ações foi utilizar outro recurso processual válido que não descaracterizava o caráter coletivo – porém não atribui a titularidade da ação aos sindicatos e entidades. Esse recurso eram as ações denominadas plúrimas. Trata-se de um tipo de estratégia em que um conjunto de pessoas lesadas entra coletiva – porém nominalmente – em um mesmo processo contra uma mesma pessoa jurídica (ou física). Neste caso, deve haver uma coincidência muito grande das condições que criaram as lesões e seus efeitos – caso contrário os tribunais não deferem a forma plúrima do processo e os lesados acabam tendo que mover os processos individualmente.

¹⁹ Foram ouvidos advogados dos escritórios Alino&Roberto e Wagner Advogados Associados, que atendem, respectivamente, ANDES-SN e FASUBRA. Da parte da CONDSEF foi ouvida uma advogada que solicitou anonimato, que à época acabara de ser desligada da entidade. Ela não nos autorizou a gravar seu depoimento, apenas a colher anotações. Também foram colhidos depoimentos de assessores da CONDSEF, todos sob anonimato.

Nas ações plúrimas, entretanto, a sucumbência é cobrada individualmente e não da entidade associativa. Assim, ou o servidor as paga ou acaba sofrendo um novo processo, desta vez de execução. Ouvimos relatos, inclusive, em que os trabalhadores recebiam a visita do oficial de justiça que penhorava aparelhos de som, TV, computadores diante da ausência de outros bens disponíveis. Deve-se mencionar que é possível entrar com um processo solicitando a dispensa do pagamento da sucumbência diante das limitadas condições materiais da parte vencida. Isto, entretanto, implica em praticamente iniciar um novo processo.

Todos os advogados e sindicalistas foram unânimes em atribuir essa mudança de disposição dos tribunais em não aceitar os sindicatos como representantes processuais e intransigir na cobrança de sucumbências e custas a uma opção política cuja finalidade seria enfraquecer o movimento e punir exemplarmente os trabalhadores que questionavam as decisões do Executivo na justiça. Como observou um dos advogados do escritório Alino&Roberto,

“hoje o Poder Judiciário tem uma certa restrição às ações coletivas, de substituição processual. Não é por acaso que desde 96 o STF está para decidir qual o alcance da substituição processual contida no artigo 8º, inciso 3º da CF. A gente tem, de um lado, o TST, que parou de julgar as ações de substituição processual (de outro), o STJ que, no caso dos servidores públicos aceita a substituição processual, mas pede que se junte listagem, ata da assembléia que autorizou o sindicato a entrar com a ação, o dispositivo do estatuto do sindicato que autoriza o sindicato a ser substituto processual.”²⁰

Na década de 90, especialmente a partir do governo Fernando Henrique Cardoso, ocorreu também o aumento da disposição dos advogados de universidades para cobrar a sucumbência. Também foi unânime, entre todos os sindicalistas e advogados, a atribuição dessa disposição à transferência do setor jurídico das universidades para a esfera da advocacia geral da União, ocorrida no governo FHC. João Paulo²¹, ligado ao SINDFUB (Sindicato dos Trabalhadores da Universidade de Brasília) narrou a batalha judicial que se iniciou após o STF ter indeferido a correção de 10,87% referente a Planos econômicos do governo Collor.

“No caso dos 10,87% nós estamos tentando negociar com a administração da UNB para isentar os trabalhadores (das custas e sucumbência). Mas parece que há uma determinação da AGU, da Advocacia Geral da União de não isentar. (...). A AGU foi um órgão criado pelo FHC exatamente para (...) obrigar os reitores a recorrer até

²⁰ Dias dos Anjos. Alino&Roberto advogados associados. Entrevista concedida na sede do ALINO & ROBERTO em 02 de junho de 2006.

²¹ Nome fictício. Entrevista concedida na sede do SINDFUB em 02 de junho de 2006.

última instância. Se tem um processo que hoje pode ser quitado com 10 mil reais, mas o advogado da UNB pode pagar 30 mil o ano que vem, é uma vitória para a AGU. Até existe uma portaria que diz que em casos em que o entendimento já está pacificado... deve-se pagar, sem o processo. Mas eles não obedecem isso não. A AGU recorre mesmo. Existem leis que propiciam esses recursos e quando a advocacia da UNB pode, ela protela (...) inclusive na execução da sentença. A AGU conta (além disso) com a morosidade da justiça.²²”

Segundo todos os sindicalistas e advogados entrevistados, ocorreu uma ação deliberada do Executivo Federal, através da AGU (cujos advogados passaram a se vincular à assessoria jurídica das reitorias), para o esvaziamento dos processos. Essa ação ocorria de duas formas: pela protelação do pagamento (via recursos) ou pelo oferecimento da quitação antecipada dos débitos – com perdas financeiras para os trabalhadores. A quitação antecipada era antecedida pela sinalização do STF ao governo, de que ele seria vencido em determinada matéria. Neste momento – contrariando a própria disposição da advocacia geral da União de protelar o pagamento dos processos – a AGU, através das reitorias, oferecia um acordo aos trabalhadores. Uma vez que estes processos eram longos (em geral, oito anos até o trânsito em julgado) e entre a decisão do STF e o efetivo recebimento do dinheiro ainda era necessário entrar com um processo de execução (em que em geral solicita-se perícia para contagem de tempo etc., o que leva em geral mais dois anos), para alguns trabalhadores a perspectiva de receber imediatamente era extremamente atraente. Isto, segundo todos os entrevistados, minava o processo e quebrava a força coletiva, já que, com os acordos, parcela considerável dos titulares das ações judiciais simplesmente abria mão do processo. Isto teria ocorrido, segundo a Dra. Ieda, do escritório

²² João Paulo. Idem.

WAGNER Advogados Associados, com as ações solicitando as correções de 28,86%²³, 3,17%²⁴ e os recolhimentos (correspondentes) do FGTS:

“Essas ações são do tempo em que o Gilmar Mendes era da AGU. Os 28% é uma luta antiga, desde janeiro de 93 eles estavam batalhando para receber, entraram com ações na justiça. Passou mais ou menos 5 anos, a ação tramitando, vem o Gilmar Mendes (...). O que ele fez? Olha, nós vamos perder essa ação de 28%. O STF já tem posição. Vamos propor acordo para essa gente. Esse pessoal está com a corda no pescoço, está há 5 anos para receber os 28%. Vamos fazer um cálculo ao nosso estilo, vamos propor 50% do que eles têm que receber efetivamente. (...) Então oferece lá para o seu José vinte mil, parcelado, em 7 anos, em 14 parcelas. Os cofres públicos vão economizar um montão de dinheiro. E assim foi feito. Em 98 (o governo) editou uma Medida Provisória, a 1.704, onde propôs o acordo. Houve uma adesão maciça em todo o país.”²⁵

Nesses casos, como a própria advogada salientou, nem sequer consultados os servidores foram: o governo determinou o pagamento em parcelas do valor pleiteado com depósito em conta corrente. Para receber à vista (como, de resto, a própria justiça determinara) ou solicitar a correção imposta pelo parcelamento dos valores os servidores praticamente teriam que entrar

²³ Em 1º. De janeiro de 1993 o governo federal concedeu o reajuste de 28,86% somente aos servidores militares. À época, entretanto, vigia um preceito constitucional (posteriormente revisto através das Emendas Constitucionais 18, 19 e 21 do Governo FHC), que assegurava a revisão de remuneração aos servidores militares e civis na mesma data e sem distinção. Posteriormente, os Poderes Legislativo e Judiciário concederam administrativamente esse percentual aos seus servidores. Entretanto, os servidores do Executivo, aí incluídos os servidores das universidades, não obtiveram o reajuste. As ações começaram a ser ajuizadas em 1995 e em 1998 o judiciário já dava ganho de causa aos servidores. Diante da derrota iminente no STF, o Executivo editou a Medida Provisória 1.704, em julho de 1998, incorporando o reajuste de 28,86% ao vencimento dos servidores em 14 parcelas durante 7 anos. Contudo, deveria haver um cálculo da compensação do reajuste referente ao reposicionamento funcional ocorrido em 1993, por ocasião da Lei 8.627, para parcelas dos servidores. O governo FHC entendeu que não caberia o pagamento, o que gerou nova leva de ações na justiça. Além disso, estabelecia que, para receber em parcelas, o servidor deveria assinar um termo de transação judicial, desistindo do processo judicial. Os servidores que aderissem receberiam os valores de forma parcelada, sem a incidência de juros e correção monetária, e ainda teriam o ônus de arcar com as despesas do processo. Muitos servidores, como salientamos anteriormente, aderiram ao acordo. Ressaltamos que os servidores que optaram por não fazer o acordo ainda tinham que escolher entre o cálculo indenizatório apresentado pelo contador judicial, o apresentado pela Universidade ou o apurado pelo Advogado. Os servidores que optassem por qualquer cálculo que não o da Universidade estavam sujeitos ao recurso dos advogados da Universidade – o que acarretaria no reenvio do processo ao STF em Brasília para novo julgamento. Para um resumo das ações, ver WWW.sintet.ufu.br/artigo.htm. Último acesso em 18 de janeiro de 2008 às 14:04.

²⁴ O percentual de 3,18% foi um resíduo relativo ao reajuste concedido em maio de 1994 através da Lei no. 8.880. Esse valor seria calculado de acordo com a variação acumulada do IPC-r (índice de preços ao consumidor em Real) entre o mês da instituição do Real (julho de 1994) e o mês de dezembro de 1994. Esse índice deveria ser pago a partir de janeiro de 1995 – portanto, já sob o governo Fernando Henrique Cardoso. Entre os meses de julho a dezembro de 1994 a variação acumulada do IPC-r foi de 22,7% - contrastando com a média nos primeiros meses de 1994 de 3,17%. Isso totalizou um reajuste de 25,95%. Em janeiro de 1995, entretanto, o governo promoveu um reajuste de 22,07% - expurgando parte do ano de 1994. Alguns sindicatos, inclusive, assinaram um contrato de risco com o ALINO&ROBERTO, como consta do site WWW.sintet.ufu.br/artigo.htm#PROCESSO%20DE%20REAJUSTE%20DE%20%203,17%. Acesso em 15/03/2006.

²⁵ Doutora Ieda. Wagner Advogados Associados. Entrevista concedida em 2 de junho de 2006 na sede do escritório em Brasília. Nome fictício.

com novos processos. Observa-se, assim, que ainda sendo parte vencida o Executivo Federal praticamente gerava novas possibilidades de processos, já que estabelecia, unilateralmente, formas de pagamento economicamente prejudiciais aos trabalhadores. A perspectiva de pagar o pleiteado pelos servidores somente através de uma nova onda de morosas ações judiciais tornava-se, assim, um trunfo para o governo, que confiava na ausência de disposição do servidor para pleitear na Justiça seus direitos e via ali um meio de atrasar pagamentos, não realizá-los ou adiá-los indefinidamente. A judicialização travestia-se de caráter ameaçador e sua perspectiva revelava-se uma forma de lesar os servidores dentro da mais estrita legalidade.

“Com os 3,17% foi a mesma coisa. Era um reajuste que tinha que ter sido dado pelo governo em janeiro de 95. Não foi dado. Judicializou a questão. Passaram 4 ou 5 anos, viram que iam perder definitivamente e propuseram um acordo. Propuseram não. Pagaram administrativamente. Nem consultaram o servidor. Simplesmente começaram a depositar anualmente um determinado valor na conta corrente do servidor a título de 3,17%²⁶”

Se por um lado – e como apontamos anteriormente – a judicialização pôde gerar em alguns momentos uma onda de filiações, por outro a participação desses filiados nas entidades associadas era reduzida e seu envolvimento político limitado. Nas entrevistas realizadas na CONDISEF ficou bastante clara a relação entre uma filiação feita com o objetivo de se participar de uma ação patrocinada pelo sindicato e o caráter utilitarista do vínculo do associado com a entidade. Evidenciava-se no momento em que o governo oferecia ao servidor a possibilidade de desistir do processo em troca do recebimento imediato de uma fração dos valores devidos. Este servidor, definido pelos próprios sindicalistas como “despolitizado”, não pensa duas vezes em abandonar a causa, sem perceber ou importar-se com o fato de que, ao fazê-lo, não só estava sofrendo um prejuízo financeiro, mas abrindo mão de um direito (e de um pleito) coletivo.

“o governo abria o acordo administrativo e aí as pessoas que já estavam (no processo), mesmo tendo transitado em julgado, tudo calculado, essas pessoas por conta das dificuldades, da demora, mesmo com toda a discussão política que fazíamos, que levaria a categoria para o prejuízo financeiro e político, muita gente fez acordo. Nós tivemos uma perda, uma baixa de 40%, até mais que 40%. Nós tivemos ações em alguns Estados – vou pegar as da Bahia – quase 7.000 pessoas numa ação, hoje a ação está reduzida a 3.700. Essa ação era os 28,86%.²⁷”

²⁶ Dra. Ieda. Idem.

²⁷ Xará. Entrevista concedida no dia 2 de junho de 2006, às 16:20, na sede da CONDSEF em Brasília. Nome fictício.

Esta renúncia ao processo, com o conseqüente enfraquecimento da demanda coletiva não ocorria somente entre entidades cujas bases possuíam salários reduzidos – como no caso da CONDISEF – ou um nível de escolaridade predominantemente menor. Ela também tendia a acontecer entre os docentes, como atesta um dos advogados da Alino & Roberto, referindo-se ao ANDES-SN:

“Mesmo com orientação do sindicato, da assessoria jurídica dizendo que vocês ganharam a ação, vão receber todo o passivo, com correção monetária, juro de mora (...) que esse acordo é um engodo, tal e tal, mesmo assim as pessoas fizeram acordo. Eu não saberia te dizer o número, mas 1/3 fez acordo. 1/3 deve ter feito acordo nessa questão do FGTS (...) É um requinte de crueldade. (o governo) reconhece que perdeu, propõe um acordo: vamos diminuir o passivo, eu te proponho um acordo. (...) a ação judicial demora, porque o judiciário é lento, então o associado pensa: mas o sindicato não tá fazendo nada, as ações tão demorando, então deixa eu fazer um acordo que é melhor, eu recebo logo. E aí passam-se cinco anos e aí quem não fez acordo recebe a bolada. Ai o cara diz: puxa, mas porque eu fiz acordo? Porque não esperei? Agora tem jeito? Não, você fez acordo não adianta. O governo joga com essa falta de dinheiro das pessoas²⁸”.

Conclusões

Este conjunto de dificuldades expostas pelos dirigentes sindicais e advogados revela uma faceta da judicialização que ultrapassa as grandes questões relativas aos direitos coletivos dos trabalhadores: ao lado de controvérsias jurídicas relacionadas com a construção dos direitos coletivos dos trabalhadores – e que acabavam desaguando na justiça pelo seu ineditismo e pela recusa do Executivo em estabelecer canais de negociação com os servidores públicos – a judicialização envolveu ainda questões menores, burocráticas ou claramente protelatórias (como o caso da Caixa Econômica Federal ou os recursos infundáveis interpostos pela AGU) mas que absorviam tempo e dinheiro das entidades. A mora do judiciário, a protelação via recursos, a decisão unilateral de pagamento administrativo, a disposição do Executivo Federal (e Estaduais) em esgotar todos os recursos judiciais para adiar o máximo possível o pagamento de causas evidentemente ganhas pelos servidores – contribuiu para a elevação da judicialização das relações de trabalho no serviço público. Observe-se que é um movimento que, até certo ponto, conta com a tolerância dos tribunais, já que estes também se revelam permeáveis a medidas protelatórias, como as mencionadas anteriormente em relação ao pagamento de dívidas oriundas de planos econômicos.

²⁸ Dias dos Anjos. Op. cit.

Além disso, e ao contrário do que ocorre com os trabalhadores da iniciativa privada, as ações envolvendo servidores tendem a ser tipicamente coletivas porque a causa da lesão ou do dano em geral é derivada de ato do Poder Executivo ou Legislativo (e, portanto, atinge coletivamente um grande número de servidores). Assim, sendo o fato causador uma lei, naturalmente não existindo situações excepcionais o meio de pleitear a reparação do dano também deveria ser coletiva. Há, entretanto, uma tendência ao aumento das ações individuais.

Entendemos que a existência de demandas individuais em geral é uma decisão política, localizada no tempo, e que se reveste de um caráter formal. É decorrência da recusa dos tribunais em aceitar as ações plúrimas ou o sindicato como representante processual, o que obriga à realização do desmembramento das ações em grupos menores ou reduz as demandas a iniciativas individuais.

Referências

- ADI 2061, http://www.stf.gov.br/processos/processo.asp?PROCESSO=2061&CLASSE=ADI&ORIGEM=JUR&RECURSO=0&TIP_JULGAMENTO=M
Acesso em 27 de janeiro às 9:48.
- ADIN 1.396-3, <HTTP://www.stf.gov.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?s1numero=2153&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M> Acesso em 27/01/2008 às 10:47.
- ADIN 491-2 disponível no site do STF (o link abaixo leva apenas ao índice das decisões que levam o número 491. [http://www.stf.gov.br/jurisprudencia/nova/pesquisa.asp?s1=\(492.NUME.%20OU%20492.ACMS.\)&d=SJUR](http://www.stf.gov.br/jurisprudencia/nova/pesquisa.asp?s1=(492.NUME.%20OU%20492.ACMS.)&d=SJUR). Acesso em 27/01/2008 às 11:07. P. 84.
- ADIN 722, 1995. <http://www.stf.gov.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numweo=722&classe=ADI&origem=AP&RECURSO=0&tipoJulgamento=M>. Acesso em 27/01/2008 às 11:05.
- ANTUNES, Ricardo C. *O novo sindicalismo no Brasil*. Campinas. Ponts. 1995. 85p.
- ANUÁRIO dos trabalhadores, série histórica. Disponível em www.dieese.org.br/anu/ind_anuario.xml .
Acessado em 24/01/2008 às 15:25.
- ARANTES, ROGÉRIO B. - *Judiciário e política no Brasil*. São Paulo, EDUC, 1997.
- BANDEIRA DE MELO, Celso. Curso de direito Administrativo. 10ª. Edição. Malheiros Editores, 1998. São Paulo, pg. 63. Ver também, a esse respeito, MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 7ª. Edição. Ed. Atlas, 2000.
- BRECHT, B. *Sur le Cinéma*, Paris, Ed. L'Arche. 1970. P. 207.

BLAIS, André ET AL *Governments, parties and public sector employees: Canada, United States, Britain and France*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press/McGill-Queen's university press. 1997

BOITO JR, Armando. *Política neoliberal e sindicalismo no Brasil*. São Paulo: Xamã. 1999. 247p.

CAPELETTI, Mauro. O CONTROLE JUDICIAL DE CONSTITUCIONALIDADE DAS LEIS NO DIREITO COMPARADO. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor. 1984.

CARDOSO, Adalberto M. – *A década neoliberal e a crise dos sindicatos no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2003.

CARDOSO, Adalberto Moreira. *Direito do trabalho e relações de classe no Brasil contemporâneo*. In: Luiz Werneck Vianna (org.). *A Democracia e os três poderes o Brasil*, Belo Horizonte, Editora UFMG. 2002

CARVALHO, Cristina H. A. *Agenda neoliberal e as reformas para o ensino superior no Brasil a partir dos anos 90: rupturas e continuidades na relação entre público e privado*. IE Unicamp. Disponível em <http://www.flacso.edu.gt/docs/educacion/ponenciaseducaclaco/AlmeidadeCarvalhoBra.pdf>
Acessado em 27/01/2008 às 14:16.

CASTRO, Marcos Faro de. *O Supremo Tribunal Federal e a judicialização da política*. Revista Brasileira de Ciências Sociais da ANPOCS, São Paulo, vol. 12, no. 34. Junho de 1997.

CASTRO, Marcos Faro de. *Política e economia no Judiciário: as ações diretas de inconstitucionalidade dos partidos políticos*. In: *Caderno de Ciência política da Unb*. No. 7. Brasília, 1993.

CHEIBUB, Jairo. *Reforma Administrativa e relações trabalhistas no setor público*. XXIII Encontro Anual da ANPOX, 1999. Anais.

CLÈVE, Cleverson Merlin. *A Fiscalização abstrata de constitucionalidade no direito brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996.

COELHO, Rogério Viola. *O direito de greve do servidor público e a posição do STF*. Adverso, Porto Alegre, Ano V, no. 6, p. 25-28, dez. 1994.

COLOMBO, Carlos Alberto. *Judiciário e Dominação: O Supremo Tribunal Federal e a (in)efetividade de direitos contidos na Constituição Federal de 1988*. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas do Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre. Julho de 2001.

COLOMBO, Carlos Alberto. Os julgamentos do Supremo Tribunal Federal: violações aos direitos constitucionais e ilegitimidade política. In: COELHO, Rogério Viola. *Democracia e Mundo do Trabalho*. Número 3, dezembro de 2001. Porto Alegre, RS p.85-132.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.
http://www6.senado.gov.br/con1988/CON1988_CON1988_04.06.1988/art_37_.htm

CONSULTOR JURÍDICO. <http://conjur.estadao.com.br/br/static/text/46443.1.Acesso> em 25 de julho de 2006. <http://www.geocities.com/juristantum2000/const1.htm>

CONSULTOR JURÍDICO. *União deve indenizar servidora pública por dano moral*. <http://conjur.estadao.com.br/static/text/3537.1>. Acesso em 27 de janeiro às 10:00.

CONSULTOR JURÍDICO. *União tem de indenizar servidor por falta de reajuste.*
<http://conjur.estadao.com.br/static/text/36445.1> Acesso em 27 de janeiro às 9:59

DAKOLIAS, Maria. *The Judicial sector in Latin America and the Caribbean. Elements of reform.*
Technical note no. 319, 1996. The World Bank. Washington, DC. Disponível na web em
www.worldbank.org/servlet. Acesso em 27/01/2008 às 18:00.

DIEESE. *A questão salarial dos servidores públicos federais.* Disponível em:
<http://www.dieese.org.br/esp/servidores.pdf>. Acessado em 27/01/2008 às 19:10.

Emenda Constitucional no. 19. <http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/22/Consti.htm> . Acessado em 25/01/2008 às 14:42

FIGUEIREDO, Argelina Chelub e LIMONGI, Fernando – Mudança Constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação institucional. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, no. 29, 1995

FOLHA DE SÃO PAULO, 04 de fevereiro de 1996. Coluna Clóvis Rossi. P. A2

FOLHA DE SÃO PAULO, 21 de fevereiro de 1996, cad.1-6. Sem título.

FOLHA DE SÃO PAULO, 28 de janeiro de 1996, cad.1-8. FHC defende a redução do custo Brasil

FREITAS, Carlos Eduardo. *Levantamento sobre normas de direito do trabalho durante o governo FHC.*
<http://www.pt.org.br/assessor/levantaprecariza.htm>. Acessado em 26/01/2008 às 9:15.

FREITAS, Valter de Almeida. *Movimento Sindical.* ANDES NACIONAL. Revista Universidade e Sociedade. Arquivo eletrônico: file:///E:/pp/livro3/02%200@2Sindicato.htm. Consulta em 2/3/2007. Às 11.47.

GILL, Indermit. *Alguns determinantes de sustentabilidade das reformas da administração pública, ou porque eu estou otimista em relação à reforma administrativa no Brasil.* Revista do Serviço Público. Ano 50, no. 4, out.dez. 1999.

[HTTP://www.stf.gov.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=2460&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M](http://www.stf.gov.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=2460&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M). Acessada em 26/01/2008 às 14:30.

KAUFMAN, Robert.. *A política da reforma do Estado: um exame de abordagens teóricas.* Revista do Serviço Público, Brasília, ano 49, 1, jan. – mar. 1998

LEI 10.331/2001. http://www.trt02.gov.br/geral/tribunal2/Legis/Leis/10331_01.html. Acesso em 27 de janeiro às 10:00.

LEI 7.783/89. http://www.trt02.gov.br/geral/tribunal2/Legis/Leis/7783_89.htm Acessada em 26/01/2008 às 19:18.

LEI 8.112 de 11 de dezembro de 1990.
<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/L8112cons.htm#mantida> .Acessada em 27/01/ às 09:59.

LEI FEDERAL 7.706 de 21 de dezembro de 1988. Sancionada por José Sarney. Disponível em
https://legislacao.planalto.gov.br/legislacao/nsf/Viw_Identificacao/lei%207.706-1988?OpenDocument&AutoFramed. Acesso em 27/01/2008 às 00:19.

LEI no. 10.206 de 23/03/2001. Disponível em <http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/Leis/2001/Lei0206.htm>. Acessado em 26/01/2008 às 8:59.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de et al *Bibliografia seletiva sobre as reformas do Estado: 1985-1996*. Série Estudos, Rio de Janeiro, IUPERJ, 99, maio.

LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de. *As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos*, Revista do Serviço Público, Ano 49, nº 2, Brasília. Citado por Valter Correia da Silva, Formas e governabilidade: lições das experiências nacionais. 1988. <http://64.233.169.104/search?q=cache:LZpuNRn06FQJ:www.clad.org.ve/fulltext/0055745.pdf+104+tabelas+especiais+e+emergenciais&hl=pt-BR&ct=clnk&cd=2&gl=br&client=firefox-a> Acessado em 27/01/2008. 19:01.

MACHADO, Alexandre. Ação Rescisória – *Supremo discute aplicação da Súmula 343*. Consultor Jurídico, 21 de agosto de 2005. <http://conjur.estadao.com.br/static/text/37257,1>. Acessado em 24/01/2008 às 15:11.

MANDADO DE INJUNÇÃO 20. Disponível em [HTTP://www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia/listaJurisprudencia.asp?s1=20.NUME.+E+\\$MIS\\$.SCLA.&base=baseAcordaos](HTTP://www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia/listaJurisprudencia.asp?s1=20.NUME.+E+MIS.SCLA.&base=baseAcordaos). Acessado em 26/01/2008 às 20:30.

MANDADO DE SEGURANÇA no. 22.439-8 DF. P. 300-301. [HTTP://www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia/listajJurisprudencia.asp?s1=22439.NUME.+E+\\$MSS\\$.SCLA.&base=baseAcordaos](HTTP://www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia/listajJurisprudencia.asp?s1=22439.NUME.+E+MSS.SCLA.&base=baseAcordaos). Acesso em Acesso em 27/01/2008 às 00:19.

MANDADO DE SEGURANÇA no. 22451-7 DF. <http://www.stf.gov.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=22451&classe=MS&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M> P. 148. Acesso em 27/01/2008. Às 00:38.

MARE-SIAPE. Boletim estatístico de pessoal. Vários anos. Disponíveis em http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_estatistico/bol_estatistico.htm

MARTINS, I. Gandra - *O plano Collor*. Folha de São Paulo. 14/03/1990. Caderno A, p.3.

MATOS, Carlos Aberto de. *A FENAJUFE e seus sindicatos: a CUT no Poder Judiciário Federal e no Ministério Público da União*. Dissertação de Mestrado. IFCH-UNICAMP. Fevereiro de 2002.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Controle de Constitucionalidade. Aspectos Jurídicos e Políticos*. São Paulo: Saraiva, 1990.

MENEZES, Mauro de Azevedo. Greve no serviço público: o debate da regulamentação. MENEZES, Mauro. In: *Revista do curso de direito das Faculdades Jorge Amado*. Salvador, v. 2, no. 1. P. 331-367. Jan./dez. 2002.

MOREL, Regina Lúcia de Moraes. *Ciência e estado, a política científica no Brasil*. TA Queiroz, 1979.

MOVIMENTAÇÃO Processual na Justiça do Trabalho. Disponível em www.tst.gov.br, Acessado em 24/01/2008 às 15:24.

NAVARRO, Inês P – Andes-SN: um sindicato de intelectuais. Editora da Adufmat. Cuiabá. 2001.

NERY JR, Nelson & ANDRADE NERY, Rosa Maria. *Constituição Federal Comentada e legislação constitucional* - atualizada até 10/04/2006. São Paulo. 2006. Editora Revista dos Tribunais.

NERY JÚNIOR, Nelson e ANDRADE NERY, Rosa Maria. *Constituição Federal Comentada*. Editora RT. São Paulo, 2006.

NOGUEIRA, Arnaldo Mazzei. *A liberdade desfigurada*. A trajetória do sindicalismo no setor público brasileiro. São Paulo, Expressão Popular. 2005.

NOGUEIRA, Arnaldo Mazzei. *Relações de trabalho e sindicalismo – entre o público e o privado no Brasil*. XXIX. Encontro Anual da ANPOCS.

OLIVEIRA SIQUEIRA, J., FLISONI DE ANGELO, C. e LARA DE SIQUEIRA, J.P. – *Análise do problema da abertura do comércio aos domingos*. Dep. De administração da FEA-USP. S/d. Disponível em <http://www.hottopos.com/convenit2.siq1.htm>. Acessado em 26/01/2008 às 08:56.

OLIVEIRA, Vanessa Elias. *O Poder Judiciário brasileiro após a constituição de 1988: existe uma judicialização da política?* Dissertação de Mestrado. FFLCH-USP. 2002.

PACHECO, Cristina Carvalho. *O Supremo Tribunal Federal e a reforma do Estado: uma análise das Ações Diretas de Inconstitucionalidade julgadas no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998)* Tese de Doutorado. UNICAMP. 2006

PACHECO, Cristina Carvalho. *Poder Judiciário, reformas liberalizantes e construção democrática nos anos 90*. Dissertação de Mestrado. IFCH-UNICAMP. Outubro de 2000.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos – *Do Estado patrimonial ao gerencial*. Disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2001/73EstadoPatrimonial-Gerencial.pdf> jan2007. p. 4. Acessado em 25/01/2008 às 14:56.

PEREIRA, Maria Cristina Cardoso. A Judicialização dos conflitos de classe no Brasil. In: *Revista Universidade e Sociedade*. Ano XII, no. 29, março de 2003. P. 68-73.

PINHEIRO SUGAHARA, Sonoe & SUGAHARA, Tomie. *Perfil dos funcionários públicos ativos nas áreas Federal, Estadual e Municipal – comparação de bases disponíveis: RAIS, PNAD e SIAPE:RAIS, PNAD e SIAPE*. Rio de Janeiro, RJ. IPEA. 2000. Disponível em <http://www.cipedya.com/doc/100243>. Acesso em 27/01/2008 às 18:03.

PLANO DIRETOR DA REFORMA DO ESTADO. MARE. WWW.planejamento.gov.br/gestao/conteudo/publicacoes/plano_diretor/portugues/htm. Acesso em 25/01/01/2008 às 16:02.

RIDENTI, M. professores e ativistas na esfera pública. São Paulo, Cortez, 1995.

RIEDEL REZENDE, Ulisses. Estudo sobre o contrato coletivo de trabalho. *Cadernos Debate*. DIAP. Publicação do Dpto Intersindical de Assessoria Parlamentar. Edição no. 1, abril de 1995. <http://diap.ps5.com.br/file/654.pdf>. Acesso em 26/01/2008. às 8:41

RIGOLIN, Ivan B. *O servidor público nas reformas constitucionais*. Editora Fórum. Belo Horizonte, 2003. 202p.

ROCHA, Jean Paul Cabral Veiga. *A capacidade normativa de conjuntura no direito econômico: o déficit democrático da regulação financeira*. Tese de Doutorado. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Junho de 2004.

RODRIGUES, Iram J. *Sindicalismo e política: a trajetória da CUT*. São Paulo: Scritta/Fapesp. 1997. 281p.

ROMÃO, Frederico. *A greve do fim do mundo: petroleiros 1995-2006*. UNICAMP. Tese de Doutorado. 2006.

RUARO, R. L. *Os Direitos Coletivos dos Funcionários Públicos*. Revista dos Tribunais. V. 684, p. 35-43. 1992.

SCHWARTZMAN, Simon. *Nota sobre Qualidade e Expansão do Ensino Superior*. 1999. Às 19:08. <http://www.schwartzman.org.br/simon/com99.htm> Acessado em 27/01/2008

SIQUEIRA NETO, José Francisco. *Contrato coletivo de trabalho: possibilidades e obstáculos à democratização das relações de trabalho no Brasil*. In: OLIVEIRA, Carlos A. e MATTOSO, Jorge E. *Crise e trabalho no Brasil: Modernidade ou volta ao passado?* São Paulo, Ed. Scritta, 1996.

SÚMULA 343 do STF Disponível em <http://www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia/listaJurisprudencia.asp?s1=343.NUME.&base=baseSumulas> Acessado em 26/01/2008 às 8:49 (Súmula 343)

SÚMULA 343 do TFR. Disponível em <http://www.trt23.gov.br/acordaos/2000/pb00016/AR993139.HTM>. Acessado em 26/01/2008 às 8:51.

TÁCITO, Caio. *Temas de direito público*. Rio de Janeiro: Renovar, 1997

VERMA, Anil e CUTCHER-GERSHENFELD, Joel – Workplace innovation and systems change. In Dale Belman et al. (eds) *Public sector employment in a time of transition*. Madison, Wisconsin, Industrial Relations Research association. 1996

VIANNA, L. W. ET AL. *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro, Ed. Revan. 1999

VIEITEZ, Candido. Renovando a organização sindical. Revista Universidade e Sociedade, no. 3. 1992. ANDES-SN. p. 85-89.

TABELAS

TABELA 1

DISTRIBUIÇÃO DE INSTITUIÇÕES de ENSINO SUPERIOR, MATRÍCULAS E CURSOS

Anos	Instituições de Ensino Superior		Matrículas		Cursos	
	Públicas	Privadas	Públicas	Privadas	Públicas	Privadas
1963	-	-	62%	38%	54%	46%
1973	26%	74%	39%	61%	46%	54%
1983	29%	71%	40%	60%	44%	56%
1993	25%	75%	41%	59%	43%	57%
2003	11%	89%	29%	71%	34%	66%

Para 1963 não há dados disponíveis. Fonte: SEEC/MEC/INEP. Apud CARVALHO²⁹

TABELA 2

AÇÕES QUESTIONANDO A LEGITIMIDADE DO ANDES-SN

ANO	N	%
1989	2	4,26%
1990	0	0,00%
1991	1	2,13%
1992	0	0,00%
1993	1	2,13%
1994	0	0,00%
1995	1	2,13%
1996	1	2,13%
1997	2	4,26%
1998	1	2,13%
1999	0	0,00%
2000	2	4,26%
2001	1	2,13%
2002	1	2,13%
2003	4	8,51%

²⁹ CARVALHO, Cristina H. A. Agenda neoliberal e as reformas para o ensino superior no Brasil a partir dos anos 90: rupturas e continuidades na relação entre público e privado. IE Unicamp. Disponível em <http://www.flacso.edu.gt/docs/educacion/ponenciaseducaclacso/AlmeidadeCarvalhoBra.pdf> Acessado em 27/01/2008 às 14:16.

2004	17	36,17%
2005	3	6,38%
2006*	0	0,00%
N/C	10	21,28%
TOTAL	47	100,00%

Fonte: Banco de dados Alino&Roberto e STF. Elaboração própria. Dados colhidos em julho de 2006, somados os processos baixados e ativos naquele mês em todas as instâncias³⁰. *Até Julho

³⁰ As entidades que acionaram o SN na justiça no período entre 1998 e 2006 foram as seguintes: Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Educação e Cultura (CNTEEC), SINPROs de São Paulo, Minas Gerais, Taubaté, Paraíso do Sul, Sindicato dos professores do Ensino Superior da Rede Privada do Município de São Paulo, Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública Federal de 3º. Grau de Alfnas, Associação dos Aposentados, Confederação dos Servidores Públicos do Brasil, Federação dos Estabelecimentos de Ensino de Minas Gerais (FENEN/MG), Coordenação Nacional das entidades de Servidores Federais.

TABELA 3
AÇÕES ENVOLVENDO A CAIXA ECONÔMICA FEDERAL

ANO	N	%
1989	2	22,22%
1990	0	0,00%
1991	0	0,00%
1992	0	0,00%
1993	1	11,11%
1994	1	11,11%
1995	2	22,22%
1996	0	0,00%
1997	0	0,00%
1998	0	0,00%
1999	0	0,00%
2000	0	0,00%
2001	0	0,00%
2002	0	0,00%
2003	1	11,11%
2004	0	0,00%
2005	0	0,00%
2006*	0	0,00%
N/C	2	22,22%
TOTAL	9	100,00%

Fonte: Banco de dados Alino&Roberto e STF. Elaboração própria. Dados colhidos em julho de 2006, somados os processos baixados e ativos naquele mês em todas as instâncias. *Até Julho

TABELA 4

AÇÕES NO STF POR PARTE ADVERSÁRIA

Parte adversária	No. De ações
Dirigentes sindicais	6
Fundações/Universidades Federais/Reitores	16
Inst. Privadas de ensino superior 1	8
Ministros de Estado/Pres. Da República/Secretários de Estado/União Federal	40
Sindicatos/associações de Professores	10
TOTAL	80

Fonte: Banco de Dados Alino&Roberto e site do STF. Elaboração própria

TABELA 5
NÚMERO DE PROCESSOS POR ASSUNTO NO STF
ENVOLVENDO O ANDES-SN

Tipo de Processo	N	%
Previdência social	23	28,75%
Legitimidade Sindical	11	13,75%
Reajuste de vencimentos	11	13,75%
Isonomia Militar	10	12,50%
Ato Processual	5	6,25%
Regime celetista para estatutário (transposição)	2	2,50%
Criação/desmembramento de sindicato	1	1,25%
Férias	1	1,25%
gratificação	1	1,25%
honorários de sucumbência	1	1,25%
mandato classista	1	1,25%
Tempo de serviço	1	1,25%
Não consta/Missing	12	15,00%
TOTAL	80	100,00%

Fonte: Banco de dados Alino e Roberto Advogados Associados (1995-2002). Elaboração própria