

STF manda governo repassar verbas a universidades

O presidente do Supremo Tribunal Federal, ministro Marco Aurélio determinou nesta terça-feira (30/10) que o Ministério da Educação repasse os recursos destinados a compor a folha de pagamentos das universidades federais, que se encontram em greve.

Marco Aurélio reconsiderou a decisão adotada no último dia 4 pelo ministro Ilmar Galvão. Segundo o presidente do STF, o artigo 207 da Constituição Federal é claro ao estabelecer a autonomia administrativa e de gestão financeira das universidades, não cabendo ao governo decidir como os dirigentes das escolas irão administrar as verbas.

A falta de regulamentação, pelo Congresso, do direito de greve, disse o ministro em seu despacho, “não implica em si a inexistência do direito mas sim a ausência de limites que poderão ser impostos pela futura lei”.

Segundo o ministro, “a Constituição republicana e democrática de 1988 assegura o direito à paralisação dos serviços como derradeiro recurso contra o arbítrio, a exploração do homem pelo homem, a exploração do homem pelo Estado; de outro, o detentor do poder o exacerba, desequilibrando, em nefasto procedimento, a frágil equação apanhada pela greve”.

Leia a íntegra da decisão

AGRAVO REG. NA SUSPENSÃO DE SEGURANÇA N. 2.061-7 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MINISTRO PRESIDENTE

AGRAVANTE: SINDICATO NACIONAL DOS DOCENTES DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR – ANDES

ADVOGADOS: CLAUDIO SANTOS E OUTRO

ADVOGADOS: ROBERTO DE FIGUEIREDO CALDAS E OUTROS

AGRAVADA: UNIÃO

ADVOGADO: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

DECISÃO

NULIDADE – AUSÊNCIA DE DECLARAÇÃO.

AUTONOMIA DAS UNIVERSIDADES – REPASSE DE VALORES PARA PESSOAL – GREVE – CONSEQUÊNCIAS – LIMINAR – SUSPENSÃO – EXCEPCIONALIDADE NÃO VERIFICADA – JUÍZO DE RETRATAÇÃO.

1. Mediante a decisão de folhas 144 e 145, o ministro Ilmar Galvão, no exercício da Presidência, deferiu pedido de suspensão de liminar. Ao fazê-lo, deixou consignado:

Vistos, etc.

A União requer a suspensão da segurança concedida liminarmente pelo Ministro do Superior Tribunal de Justiça, Gilson Dipp, no MS n.º 7.971 em favor do Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior – ANDES, para o fim de determinar o repasse de verbas destinadas ao pagamento do salário dos docentes, nas respectivas universidades federais, em greve há mais de trinta dias, relativamente ao mês de setembro de 2001.

Alega a requerente descumprimento às formalidades processuais impostas pela Lei n.º 8.437/92, bem como a ocorrência de grave lesão à ordem pública e administrativa, uma vez que, tendo o Supremo Tribunal Federal assentado que a norma do art. 37, VII, da Carta Magna não é auto-aplicável, se torna “inviável o exercício do direito de greve pelos servidores representados pelo ANDES”, circunstância que autoriza a Administração a reter o repasse dos recursos correspondentes à folha de pagamento deles, enquanto perdurar a paralisação, sem que isso represente ofensa ao princípio da autonomia universitária, previsto no art. 207 da mesma Carta.

Em face da urgência reclamada, aprecio o pedido, após a manifestação da Procuradoria-Geral da República, observando, inicialmente, que “a competência do Presidente do STF, para conhecer do pedido de suspensão de segurança, resulta da fundamentação de natureza constitucional da causa” (AGRSS 302) e, nesse pedido, “não se examinam as questões da causa em que deferido o writ ou a liminar, mas, apenas, se ocorre, com tal deferimento, hipótese de risco de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública” (AGRSS 341).

Fixados esses parâmetros, deve-se considerar que o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do MI 20, Relator Ministro Celso de Mello, assentou que “o exercício do direito público subjetivo de greve outorgado aos servidores civis só se revelará possível depois da edição da lei complementar reclamada pela Carta política. A lei complementar referida – que vai definir os termos e os limites do exercício do direito de greve no serviço público – constitui requisito de aplicabilidade e de operatividade da norma inscrita no art. 37, VII, do texto constitucional”.

Conseqüentemente, tendo a Corte fixado o entendimento de que a mencionada lacuna técnica inviabiliza o exercício do direito de greve dos servidores públicos, conclui-se que a falta deles ao trabalho, por esse motivo, não pode ser abonada, com o pagamento dos respectivos vencimentos, sem que isso implique grave – e provavelmente irreversível – lesão à ordem administrativa das Universidades, conforme exposto pela requerente, principalmente levando-se em conta a extensão do movimento paredista, que envolve milhares de professores e perdura há mais de trinta dias.

Ante o exposto, e adotando o parecer do ilustre Procurador-Geral da República, defiro o pedido de suspensão de segurança ora requerido, até o trânsito em julgado da decisão proferida nos autos principais.

Comunique-se e publique-se.

No agravo de folha 246 a 272, o Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior – ANDES aponta, inicialmente, que o deferimento do pedido de suspensão de segurança formulado pela União, sem que antes fosse dada à parte contrária a oportunidade de se manifestar, como vem procedendo esta Presidência, implicou ofensa aos princípios do contraditório e da isonomia.

Em passo seguinte, discorre sobre o tema de fundo veiculado no mandado de segurança, aludindo ao direito líquido e certo dos professores de perceberem as remunerações no segundo dia útil de outubro. Assevera que tanto o pedido formulado pela União como o ato impugnado “encontram-se dissociados da realidade fática em torno da qual gira a controvérsia travada no mandado de segurança impetrado pelo Sindicato Agravante perante o Eg. Superior Tribunal de Justiça, direcionando-se para a discussão sobre o direito de greve de servidor público, genericamente considerado, e, pior, incursionando sobre o mérito da ação mandamental, quando este não foi ainda, sequer, apreciado pelo C. STJ” (folha 250). Sustenta o agravante a impossibilidade de se ter por configurada grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia pública que justificasse a suspensão da liminar.

Reafirma que o objeto do mandado de segurança não é o abono de faltas dos docentes em greve, a legalidade do movimento ou o direito de serem pagos os dias parados, estando a impetração relacionada, isto sim, com a circunstância de o Excelentíssimo Senhor Ministro de Estado da Educação, durante reunião realizada com os magníficos reitores das universidades federais, haver afirmado que, não obstante a ausência de corte no ponto dos servidores, o numerário relativo à remuneração, tanto dos docentes, quanto dos servidores técnico-administrativos, somente seria repassado às universidades se eles retornassem ao trabalho” (folhas 255 e 256), procedimento que estaria a caracterizar abuso de poder do Ministro da Educação ao reter ilegalmente a verba destinada ao pagamento dos servidores. Insiste em que a União, ao pleitear a suspensão, “não só alterou a verdade dos fatos em torno dos quais gira a demanda, como também induziu a erro o Excelentíssimo Senhor Ministro Vice-Presidente dessa Corte” (folha 257).

Conclui o raciocínio arguindo a inépcia do pedido, uma vez não demonstrado, “em momento algum, que o repasse de verbas determinado pela decisão concessiva de liminar lesiona ou ameaça lesionar os valores protegidos pelo artigo 4o da Lei nº 4.348/64” (folha 258).

O agravante, registrando o caráter alimentar dos vencimentos, defende a necessidade de ser preservada a eficácia da liminar concedida no mandado de segurança, de modo a garantir a subsistência dos servidores. Ressalta que o não-pagamento dos salários não gera, como consequência, o retorno ao trabalho, argumentando que, “ao contrário, eles devem receber porque se sabe que posteriormente farão reposições de aula, trabalhando em regime muito mais desgastante e em sobrejornada. Cada professor está comprometido com determinada disciplina com um número determinado de horas-aula, que serão, necessariamente, ministradas ao término da parede” (folha 258). Dessa forma, inexistiria o alegado prejuízo.

Salienta o Sindicato, ainda, que a omissão do Ministro da Educação quanto ao repasse das verbas necessárias ao pagamento de pessoal importa em violação ao princípio constitucional da autonomia universitária, equivalendo a “injustificável intromissão e desrespeito aos entes administrativos universitários” (folha 260).

Nesse ponto, vale-se do magistério de Celso Antônio Bandeira de Mello e de Hely Lopes Meirelles, apontando cumprir aos reitores a deliberação sobre o pagamento, ou não, dos salários.

Por fim, alerta que, embora se tenha entendido depender de regulamentação o direito de greve do servidor público, “não se fixou qualquer punição pelo exercício do direito previsto constitucionalmente, não cabendo ao administrador fazê-lo. Da eclosão de movimento paredista, somente pela via judicial (vale dizer, processo judicial com a finalidade específica) poderá o administrador impor qualquer consequência punitiva, sob pena de estar a praticar abuso de poder” (folha 266).

À folha 274, observando o princípio constitucional do contraditório, abri vista dos autos à União, para, querendo, manifestar-se. Daí a contraminuta de folha 284 a 297, na qual, em síntese, a agravada diz da inexistência de ofensa ao contraditório e do acerto da decisão de suspender a liminar.

O parecer do Procurador-Geral da República, de folha 304 a 316, é pelo não-provimento do agravo.

2. Na interposição deste agravo, foram observados os pressupostos de recorribilidade que lhe são inerentes. A peça, subscrita por profissionais da advocacia credenciados por meio do documento de folha 237, foi protocolada antes mesmo da veiculação, no Diário, do ato impugnado. Dele conheço.

Quanto à preliminar de nulidade, noto não haver sido implementado o contraditório, embora seja o procedimento sempre adotado por esta Presidência na hipótese de pleito de suspensão, quer de liminar, quer de tutela antecipada, quer de segurança concedida. O jurisdicionado tem o direito, assegurado constitucionalmente, de ser ouvido antes da prática de ato que afaste decisão que o beneficiou. Esse ritual compõe o devido processo legal, incumbindo, assim, preservá-lo.

O Vice-Presidente, ministro Ilmar Galvão, no exercício da Presidência, vislumbrou urgência suficiente a elidir essa garantia. Embora entenda que deva ser distinguida a situação – diversa das relativas a medida acauteladora, nas quais não são ouvidas as partes envolvidas em certa relação jurídica -, porquanto no caso dos autos cuida-se de ato judicial a favorecer, no mandado de segurança em curso no Superior Tribunal de Justiça, o impetrante, aciono o disposto no § 2º do artigo 249 do Código de Processo Civil:

§ 2º Quando puder decidir do mérito a favor da parte a quem aproveite a declaração da nulidade, o juiz não a pronunciará nem mandará repetir o ato, ou suprir-lhe a falta.

A norma acima homenageia o princípio da economia e celeridade processuais – o máximo de atividade da lei com um mínimo de atuação judicante.

No mais, extraem-se da Constituição Federal algumas premissas:

a – as ações, medidas e recursos de acesso ao Supremo Tribunal Federal nela estão previstos ante a competência definida no artigo 102;

b – em se tratando de recurso, tal acesso pressupõe o esgotamento da jurisdição na origem – artigo 102, incisos II e III.

Soma-se a este balizamento outro dado muito importante: de acordo com a jurisprudência reiterada, apenas se admite a competência do Supremo Tribunal Federal para julgar ação cautelar que vise a imprimir eficácia suspensiva a certo recurso, uma vez não só interposto, como também submetido ao crivo do juízo primeiro de admissibilidade, verificando-se, neste último, a devolução da matéria. Então, há de considerar-se como sendo de excepcionalidade maior a possibilidade de chegar-se à Suprema Corte por meio de pedido de suspensão de medida liminar, sentença ou acórdão – procedimento que ganha contornos de verdadeira ação cautelar -, e, mesmo assim, diante do que, até aqui, está sedimentado acerca da admissibilidade da medida. Tanto quanto possível, devem ser esgotados os remédios legais perante a Justiça de origem, prestigiando-se, com isso, a organicidade e a dinâmica do próprio Direito e, mais ainda, preservando-se a credibilidade do Judiciário, para o que mister é reconhecer-se a valia das decisões proferidas, somente atacáveis mediante os recursos pertinentes. Estes, por sinal, viabilizam a almejada bilateralidade do processo, o tratamento igualitário das partes, o que não ocorre com a suspensão de liminar, segurança, tutela antecipada ou qualquer outra decisão. Consubstancia a medida tratamento diferenciado, somente favorecendo as pessoas jurídicas de direito público.

Nisso, aqueles que a defendem tomam-na como a atender interesse coletivo, mas deixam de atentar para a dualidade entre o interesse coletivo primário, a beneficiar todos, e o interesse coletivo secundário, ou seja, os momentâneos e isolados da Administração Pública, sempre sujeitos aos ares da política governamental em curso.

Assim, toda e qualquer norma ordinária que possibilite o acesso direto e com queima de etapas ao Supremo Tribunal Federal deve ser aplicada com a cabível cautela.

A República Federativa do Brasil tem como fundamentos, entre outros, a cidadania, a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa – artigo 1º da Constituição Federal. Em assim sendo, ganha envergadura o direito do trabalhador (gênero) de engajar-se em movimento coletivo, com o fim de alcançar melhoria na contraprestação dos serviços, mostrando-se a greve o último recurso no âmbito da resistência e pressão democráticas. Em síntese, na vigência de toda e qualquer relação jurídica concernente à prestação de serviços, é irrecusável o direito à greve. E este, porque ligado à dignidade do homem – consubstanciando expressão maior da liberdade a recusa, ato de vontade, em continuar trabalhando sob condições tidas como inaceitáveis -, merece ser enquadrado entre os direitos naturais.

Assentado o caráter de direito natural da greve, há de se impedir práticas que acabem por negá-lo. É de se concluir que, na supressão, embora temporária, da fonte do sustento do trabalhador e daqueles que dele dependem, tem-se feroz radicalização, com resultados previsíveis, porquanto, a partir da força,

inviabiliza-se qualquer movimento, surgindo o paradoxo: de um lado, a Constituição republicana e democrática de 1988 assegura o direito à paralisação dos serviços como derradeiro recurso contra o arbítrio, a exploração do homem pelo homem, a exploração do homem pelo Estado; de outro, o detentor do poder o exacerba, desequilibrando, em nefasto procedimento, a frágil equação apanhada pela greve. Essa impulsiva e voluntariosa atitude, que leva à reflexão sobre a quadra vivida pelos brasileiros, acaba por desaguar não na busca do diálogo, da compreensão, mas em algo muito pior que aquilo que a ensinou. Põe-se por terra todo o esforço empreendido em prol da melhor solução para o impasse, quando o certo seria compreender o movimento em suas causas e, na mesa de negociações, suplantar a contenda, cumprindo às partes rever posições extremas assumidas unilateralmente.

Em suma, a greve alcança a relação jurídica tal como vinha sendo mantida, mesmo porque, em verdadeiro desdobramento, o exercício de um direito constitucional não pode resultar em prejuízo, justamente, do beneficiário, daquele a quem visa a socorrer em oportunidade de ímpar aflição. A gravidade dos acontecimentos afigura-se ainda maior quando o ato que obsta a satisfação de prestação alimentícia tem como protagonista o Estado, ente organizacional que deve fugir a radicalismos.

Cabe-lhe, isto sim, zelar pela preservação da ordem natural das coisas, que não se compatibiliza com deliberação que tem por finalidade colocar de joelhos os servidores, ante o fato de a vida econômica ser impiedosa, nem se coaduna com o rompimento do vínculo mantido. A greve tem como conseqüência a suspensão dos serviços, mostrando-se ilógico jungi-la – como se fosse fenômeno de mão dupla, como se pudesse ser submetida a uma verdadeira Lei de Talião – ao não-pagamento dos salários, ao afastamento da obrigação de dar, de natureza alimentícia, que é a satisfação dos salários e vencimentos, inconfundível com a obrigação de fazer.

A assim não se entender, estar-se-á negando, repita-se, a partir de um ato de força descomunal, desproporcional, estranho, por completo, ao princípio da razoabilidade, o próprio direito de greve, a eficácia do instituto, no que voltado a alijar situação discrepante da boa convivência, na qual a parte economicamente mais forte abandona o campo da racionalidade, do interesse comum e ignora o mandamento constitucional relativo à preservação da dignidade do trabalhador. Num País que se afirma democrático, é de todo inadmissível que aquele que optou pelo exercício de um direito seja deixado à míngua, para com isso e a partir disso, acuado e incapaz de qualquer reação, aceitar regras que não lhe servem, mas que, diante da falta de alternativas, constarão do “acordo”. Vê-se, portanto, o quão impertinente afigura-se a suspensão do pagamento em questão, medida de caráter geral a abranger não só os diretamente ligados no movimento, como também aqueles que, sob o ângulo da mais absoluta conveniência, da solidariedade quase que involuntária, viram-se atingidos pelo episódio.

A greve suspende a prestação dos serviços, mas não pode reverter em procedimento que a inviabilize, ou seja, na interrupção do pagamento dos salários e vencimentos. A conseqüência da perda advinda dos dias de paralisação há de ser definida uma vez cessada a greve. Conta-se, para tanto, com o mecanismo dos descontos, a elidir eventual enriquecimento indevido, se é que este, no caso, possa se configurar.

Para a efetividade da garantia constitucional de greve, deve ser mantida a equação inicial, de modo a se confirmar a seriedade que se espera do Estado, sob pena de prevalecer o domínio do irracional, a força

pela força. É tempo de considerar que a ferocidade da repressão gera resistências, obstaculizando a negociação própria à boa convivência, à constante homenagem aos parâmetros do Estado Democrático de Direito.

A falta de repasse de verbas às universidades resulta na realização da justiça com as próprias mãos, na formalização de ato omissivo conflitante com a autonomia administrativa e de gestão financeira prevista no artigo 207 da Constituição Federal, havendo-se o Ministério da Educação no mister de gerenciar as folhas de pagamento do pessoal. Por isso mesmo, a suspensão de ato judicial que garantiu tal repasse não pode ser tida como enquadrável na ordem jurídica em vigor, de vez que antecipa definição que não está sequer submetida, em ação própria, ao Judiciário.

Assim, descabe potencializar o fato de o direito de greve, assegurado constitucionalmente aos servidores, não se encontrar regulado, mesmo que passados mais de dez anos da promulgação da Carta de 1988. Vale frisar que, enquanto isso não acontece, tem-se não o afastamento, em si, do direito, mas a ausência de balizas que possam, de alguma forma, moldá-lo. O que cumpre pesar é a inexistência de um dos pressupostos à suspensão da liminar – ameaça de grave lesão à ordem pública e administrativa. Aliás, sob esse aspecto, o risco maior, levando-se em conta a busca do entendimento e a autonomia universitária, está, justamente, na supressão do repasse de verba às universidades.

3. Ante o juízo de retratação, reconsidero a decisão proferida, restabelecendo, por via de consequência, a plena eficácia da liminar deferida pelo Superior Tribunal de Justiça nos autos do Mandado de Segurança nº 7.971-DF. Com isso, arrefecidos os ânimos, aguarda-se a desejável composição de interesses, com a normalização das atividades curriculares.

4. Publique-se.

Brasília, 30 de outubro de 2001.

Ministro MARCO AURÉLIO

Presidente

Date Created

30/10/2001